

ISSN 0187-8484

# REVISTA

iapem

Enero - Marzo

No. 41

"Participación Ciudadana"



## **EDICION**

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, México, C.P. 50080  
Tels. (72) 14 38 21 y 14 06 89  
Fax (72) 14 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. Junio de 1999

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

Diseño Creativo: Graciela Muñoz Espinosa

**Fotografía: Mtro. Martín Olivares**

COLECCIÓN MANOS QUE HACEN

**Foto de Portada: *Manos que Hacen Mañanitas***

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL  
ESTADO DE MEXICO, A. C.**

**CONSEJO DIRECTIVO**

**1997 -2000**

Samuel Espejel Díaz González  
**Presidente**

Tomás Ruiz Pérez  
**Vicepresidente**

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

Santiago G. Velasco Monroy  
**Tesorero**

Felipe Nemer Naime  
**Secretario Ejecutivo**

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE  
MEXICO, A.C.**

**MIEMBROS FUNDADORES**

Carlos Hank González  
Andrés Caso Lombardo  
Jorge Laris Casillas  
Miguel Angel Cruz Guerrero  
Raúl Martínez Almazán  
Ignacio J. Hernández Orihuela  
Adalberto Saldaña Harlow  
Jorge Guadarrama López  
Filiberto Hernández Ordóñez  
Roberto Rayón Villegas  
Raúl Zárate Machuca  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Arturo Martínez Legorreta  
Jaime Almazán Delgado  
Guillermo Ortiz Garduño  
Gregorio Valner Onjas  
Jorge Hernández García  
Alberto Mena Florest  
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 ADMINISTRACION PUBLICA DEL  
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

**COMITÉ EDITORIAL**

Marisol Socorro Arias Flores

Rodolfo Jiménez Guzmán

Eugenio Martínez Gutiérrez

Julián Salazar Medina

Ricardo Uvalle Berrones

**SECRETARIO TÉCNICO**

Refugio González Valdez

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL  
ESTADO DE MEXICO, A.C.**

**DIRECTORIO**

Samuel Espejel Díaz González  
**Presidente**

Felipe Nemer Naime  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinadores**

Alejandra Sánchez Cuevas  
**Docencia y Capacitación**

Marco A. Cienfuegos Terrón  
**Difusión y Vinculación**

Refugio González Valdez  
**Investigación**

Emerson Cerecero Ruiz  
**Sistemas e Informática**

Euripides Heredia Rodríguez  
**Administración y Finanzas**

**Delegados Regionales**

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
**Tlalnepantla**

Bonifacio Netro Nájera  
**Valle de Chalco Solidaridad**

Lic. Rogelio Maldonado García  
**Ixtlahuaca**

## CONTENIDO

<b>PRESENTACION</b>	11
<b>ENSAYOS</b>	15
<b>NUEVOS ENFOQUES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA</b> <i>Sandra P. Méndez Viera</i>	17
<b>DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b> <i>Julio Ernesto Portales Galindo</i>	41
<b>LA PARTICIPACION CIUDADANA : UNA REFLEXION CRITICA</b> <i>José Aranda Sánchez</i>	57
<b>EL CONCEPTO DE LO PUBLICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA, UN ANALISIS DE LA TRAYECTORIA Y PROSPECTIVA DE LA NATURALEZA Y EVOLUCION DE LO PUBLICO Y DEL PUBLICO</b> <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	83
<b>LA CORRUPCION : VISION SISTEMATICA DE SU PRACTICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA</b> <i>Javier Alanis Boyzo</i>	103
<b>APORTACIONES PARA LA CONSOLIDACION DEL SISTEMA DE RENDICION DE CUENTAS</b> <i>Ramón Cuevas Martínez</i>	129
<b>RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL</b> <i>Julián Solazar Medina</i>	143
<b>LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS</b>	157

## PRESENTACION

En 1989 el Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de] Estado de México aprobó la creación de un órgano editorial de publicación periódica para que los estudiosos, preferentemente de la administración pública local (estatal y municipal), los servidores públicos y demás interesados, disertaran sobre el amplio e interesante campo teórico y práctico de la administración pública y disciplinas afines, en un marco de respeto a la pluralidad de ideas.

En sus 10 años de publicación ininterrumpida, acorde con los propósitos que le dieron origen al Instituto, la Revista ha querido reflejar y aún anticipar las transformaciones experimentadas por el Estado de México, sobre todo en la administración pública, para estar a la altura de los retos de nuestro tiempo.

Por la importancia de las reflexiones, análisis y propuestas en la Revista de prominentes estudiosos de la disciplina publiadministrativa y servidores públicos, ésta es punto de referencia y consulta tanto en el ámbito público como académico, hecho que le ha permitido un reconocimiento importante entre las publicaciones de su especialidad. Por ello, expresamos nuestra gratitud a quienes con sus valiosas colaboraciones han sugerido soluciones a la problemática de la gestión pública o han propiciado el debate sobre temas centrales de la ciencia administrativa.

En los diferentes números de la Revista se ha pretendido la reflexión e intercambio de ideas y experiencias relevantes para el estudio y desarrollo de la administración pública, sobre el redimensionamiento del sector descentralizado, administración y gobierno de zonas metropolitanas, planeación y desarrollo regional, finanzas públicas (estatales y municipales), administración ecológica, actualidad y perspectivas de la descentralización y del federalismo, simplificación administrativa y desregulación económica, modernas tecnologías para la administración pública, servicio civil de carrera y profesionalización de la función pública.

Lo anterior para contribuir en la conformación de una administración pública capaz de atender las exigencias y expectativas de una sociedad más informada y conocedora de sus problemas, más participativa en los asuntos públicos y de su prioridad, exigente en la cobertura, imparcialidad, calidad y oportunidad **en la prestación de los servicios**; más evaluadora de los rendimientos de la acción político-administrativa, dispuesta a pedir cuentas y fincar responsabilidades.

**La modernización administrativa constituye un elemento indispensable para garantizar un cumplimiento más eficaz, ágil y racional de los objetivos fundamentales del gobierno.** Desde luego **no es una condición que se adquiera de una vez y para siempre**; es un proceso complejo, dinámico, permanente y necesario, en el marco de realidades inéditas y restricción de recursos de diferente índole.

La administración pública, entonces, tendrá que seguir transitando por la senda de la modernización no sólo administrativa, también en el contexto económico, político y social; buscar **en la medida de lo posible, no sólo adaptarse a los nuevos tiempos sino adelantarse a ellos**, para lo cual habrá de revitalizar su relación con la sociedad y contar con la participación franca, decidida y crecientemente **profesionalizada de los servidores públicos, sin cuya colaboración no hay transformación posible ni proyecto que cristalice.**

En el presente número se abordan importantes temas relativos al estudio de nuevas tecnologías en la administración pública, en el marco de la crisis del modelo burocrático tradicional; a la participación ciudadana; al problema de la corrupción y las acciones emprendidas para combatirla en la ámbito público; a los esfuerzos por transparentar la gestión pública y, en general mejorar la **actuación del conjunto institucional del poder ejecutivo estatal**; así como los retos y perspectivas de la administración pública municipal **en el Estado de México. De igual manera por su importancia para el desarrollo de la función pública local**, se incluye la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Como el lector habrá advertido **se regresa al tamaño tradicional que por varios años caracterizó e identificó a la Revista**, con la idea de presentar un diseño y formato **más atractivos, sin demérito alguno de**

la calidad del contenido, el cual siempre trataremos de mantener y elevar.

El fenómeno administrativo público es vasto y complejo y, en muchos aspectos, aún escasamente tratados. Por lo cual, reiteramos la disposición de este espacio editorial a todos los estudiosos para expresar sus reflexiones, comentarios y propuestas que conduzcan al fortalecimiento de la administración pública en su dualidad de teoría y praxis.

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

**ENSAYOS**



**,Manos que hacen lamentos**

# NUEVOS ENFOQUES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

*Sandra P. Méndez Viera'*

## **Introducción**

La sociedad contemporánea enfrenta una serie de problemas surgidos de su propia dinámica como son: la desigualdad social, el deterioro del medio ambiente, el desempleo, problemas demográficos, inseguridad pública y la falta de servicios públicos, entre otros. Dicha problemática no ha podido ser resuelta por el gobierno de los diferentes países y ante esta situación se ha acrecentado la falta de credibilidad en el Estado y se ha puesto en tela de juicio su capacidad para resolver los problemas de interés público porque las demandas no han sido satisfechas con las políticas gubernamentales.

En esa crisis de legitimidad el papel de la administración pública tradicional es frecuentemente cuestionado, la sociedad no acepta ya un aparato que se sirva de ella, sino que reclama la presencia de un aparato que sirva a la sociedad. Esta nueva realidad social se da en las sociedades democráticas, así como en las que están en tránsito a ese régimen. De esta manera, la administración pública como parte visible con la que el ciudadano convive todos los días requiere del ejercicio de una función pública con criterios distintos, acordes a la nueva realidad social, política y económica.

Un punto importante de análisis para los estudiosos de la disciplina es la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, sin embargo, no perdamos de vista que el mismo, ha cumplido un papel histórico y social importante y que pese a sus deficiencias e insuficiencias y aun a los excesos cometidos, es necesario para regular la vida en sociedad. Por ello, en el primer apartado de este trabajo se analizará

Licenciada en Administración de Recursos Humanos por la Universidad Autónoma de Coahuila Actualmente cursa la maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; se desempeña profesionalmente como Coordinadora Académica y Educativa en una Institución de Educación Media Superior.

la trascendencia de su acción en la sociedad contemporánea, así como el carácter social de la acción administrativa

En segundo lugar se estudia la crisis de legitimidad de la administración pública al margen de la crisis del Estado contemporáneo; se enfatiza en que ésta es consecuencia de la obsolescencia del modelo clásico-burocrático y de las nuevas realidades de fin de siglo.

La crisis de legitimidad del Estado ha dado lugar a una reorientación en la concepción del manejo de los asuntos públicos. En este contexto se pueden identificar dos corrientes que hacen referencia al papel de la administración pública: una tradicional y otra de modernización. En la primera se aprecia el quehacer "típico" de la burocracia; mientras que la otra surge como respuesta a la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo y consecuentemente de su administración pública. Esta corriente pretende construir una concepción y enfoques distintos, orientados a atender las demandas más sensibles de los diversos actores sociales. Su análisis es objeto de estudio del tercer apartado de este trabajo.

Para lograr su objetivo la corriente modernizadora de la administración pública parte de la utilización de diversas tecnologías como son las políticas públicas, la gerencia social y la gerencia pública; es por ello que en el último apartado se realiza un breve estudio de estos nuevos enfoques gubernamentales, orientados al desarrollo y mejoramiento de la administración pública. Analizar la trascendencia de la acción estatal para efecto de comprender estos nuevos enfoques o paradigmas de acción estatal que se presentan en la actualidad es el objetivo central del presente trabajo.

## **1. Estado y Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**

### **1.1. Importancia del Estado**

El papel del Estado en las sociedades contemporáneas ha tenido una importancia creciente -al menos hasta finales de la década de los 70-, no sólo porque en él se realiza el quehacer de la

administración pública, sino porque constituye la institución que hace posible que la vida individual y colectiva se realice, conserve y desarrolle.

El Estado se crea como una necesidad que nace de la vida en asociación y en respuesta a las carencias y expectativas de la misma sociedad, pues desde que en un territorio se establece una comunidad con rasgos muy particulares, que se va desarrollando para convertirse en una sociedad, ésta necesita de un órgano capaz de ordenar, gobernar y administrar los conflictos sociales, permitiendo así el orden, la paz y el desarrollo social. Por lo tanto, sus objetivos y metas están sustentados en el interés público concebido como la suma de todos aquellos intereses particulares que competen a la comunidad en general.

Si partimos del análisis del Estado moderno de derecho, concepto que se va conformando con el pensamiento renacentista y que más adelante en el siglo XVIII con la ideología liberal y los preceptos de igualdad y libertad genera un marco constitucional que regula la convivencia de la sociedad que lo integra, encontraremos que éste sienta las bases de una serie de cambios y transformaciones que pretenden dar legitimidad a su acción.

El marco constitucional es un elemento en el cual se desenvuelve el Estado moderno, "es garantía para que la lucha de los opuestos no desemboque en antagonismos y él mismo asuma la responsabilidad de preservar la vida privada reconociendo los derechos del hombre". Es decir, su papel no sólo es mantener el equilibrio y la estabilidad social, sino que va más allá, pues las leyes que lo organizan emanan del pueblo en general, basadas en experiencias de la vida pública y privada. El marco jurídico le da la atribución de allegarse los medios necesarios para crear un desarrollo constante del hombre en sociedad. Es un elemento importante del Estado, y al respecto, Max Weber menciona que es el medio que legitima el uso de la violencia para el dominio de la sociedad.,

**Uvalle Berrones, Ricardo.** Evolución de la vida estatal", en Revista *Gobierno*, UNAM, 1993, p. 54.

**Max Weber,** define al Estado moderno como la "unidad de dominación, de indole institucional, cuyos fines, con el éxito de los resultados ha sido monopolizar como medio de dominación, la legitima violencia fisica dentro de su territorio... apoyada en

**La acción estatal basada en un marco jurídico, pero sobre todo en el consenso y legitimidad de las acciones que realiza, tiene como objetivo fundamental el bienestar social, el progreso y desarrollo de la sociedad. Para lograrlo, elabora y aplica políticas de gobierno que atiendan la problemática social y den soluciones a los problemas de interés público.**

**Entre las atribuciones de; Estado moderno está el gobernar la esfera de la vida política con el fin de crear la convivencia armónica del individuo en sociedad, basada en la organización y regulada por un marco jurídico mediante valores de equidad y justicia. De este modo, en la sociedad moderna al igual que en otras épocas, los problemas sociopolíticos son parte integrante de las relaciones del hombre en comunidad, marcándole con ello las formas que debe cumplir el Estado en cuanto a su búsqueda del bien común.**

**La utilidad del Estado moderno está en relación directa con el servicio que presta a la sociedad, es decir, más que la búsqueda de su permanencia, ésta se manifiesta con el objetivo del bien común y resultados idóneos en los aspectos sociales, económicos, políticos y administrativos. En este sentido, el Estado debe ser eficaz y efectivo en su acción usando métodos y técnicas que le permitan una mejoría para en el bienestar, el cual de hecho, es difícil de satisfacer, ya que en él convergen múltiples y hasta encontrados intereses particulares.**

**Las demandas de la sociedad influyen sobre las funciones del Estado para que su acción se reestructure, en el marco de una sociedad cada vez más plural, abierta, informada, demandante de servicios de calidad y más atenta de los asuntos del Estado. Son estas características de las sociedades contemporáneas las que obligan hoy al Estado a iniciar permanentes transformaciones.**

**La concepción y el papel del Estado moderno se ha modificado constantemente debido a la dinámica social. El buen funcionamiento y "poder eficaz sólo puede acrecentarse en la medida en que no**

**una base legal que da cierta validez de preceptos legales en razón de su competencia objetiva fundamentada en las normas establecidas conforme a la razón" Weber, Max. *El Político y el Científico*. México, Ed Premio, 1985. p 9.**

gobierna distante de la sociedad". En este sentido, **se encuentra** ligado al desarrollo y bienestar de la sociedad mediante una acción basada no solo en valores de 'eficiencia' y eficacia sino también de equidad social, responsabilidad pública y apego a la ley, como sinónimos de valores de un buen gobierno.

Es necesario entender los procesos de cambio y las nuevas tendencias gubernamentales como parte de la misma esencia del Estado. El Estado creado por el hombre debe ser constantemente modificado y adaptado a la realidad social, de tal forma que como ente activo transita de una etapa a otra y por la misma complejidad y desarrollo de la sociedad requiere ajustes que le permitan sobrevivir y enfrentar otro tipo de realidades. Por condiciones de vida interna y externa los Estados no pueden permanecer estáticos

Los Estados en la actualidad enfrentan novedosas realidades tales como la globalización de los mercados, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de bloques económicos que imponen una competencia más intensa por los mercados, el desvanecimiento relativo de las fronteras nacionales, los efectos de una tercera revolución científica-tecnológica (biotecnología, robótica, genética, etc.) de alcances inimaginables y una sociedad cada vez más plural y abierta, demandante de servicios de calidad. Este tipo de realidades obligan hoy al Estado y consustancialmente a la administración pública, a redefinir su papel, transformarse y ser más capaces de enfrentar y desafiar los retos del nuevo siglo

Para el caso específico de México, el protagonismo estatal con sus excesivas intervenciones en diversos sectores provocó que a partir de la década de los 80 se empezaran a mostrar las principales manifestaciones de la crisis del Estado benefactor: déficits públicos, insatisfacción y desconfianza de la ciudadanía con relación a la gestión gubernamental, menor equidad social y concentración de capital en manos de unos cuantos. Se reveló que a pesar de los progresos importantes que se tuvieron con este modelo de desarrollo el Estado necesitaba revisar y depurar sus estructuras políticas,

\* Uvalle Berronos, Ricardo. El nuevo papel del servicio público **en la acción gubernamental en Revista Enlace** No. 36. México. p. 36.

económicas, sociales y administrativas; es lo que algunos autores llaman la "Reforma del Estado".

Sin embargo, pese a los notables cuestionamientos en torno a la capacidad para cumplir con eficacia las funciones centrales de la sociedad, el Estado tiene fundamentada su razón de ser desde el momento en que es creado por la misma sociedad como un medio que le permite lograr sus fines y asegurar la convivencia y el orden social. No es que haya decaído su importancia o que éste deba extinguirse y dar total libertad a la "mano invisible" del mercado, ya que existen diversas funciones sociales que le competen y pertenecen sólo a él.

Lo que sí es un hecho es que este panorama general no le permite al Estado cerrar los ojos ante esta realidad y permanecer estático. El Estado debe *fortalecerse* y manejar este nuevo bagaje de realidades con creatividad, inteligencia y con la ayuda de nuevas tecnologías que doten a la gestión pública de eficiencia, visión e innovación; le permitan emprender y materializar proyectos que la sociedad contemporánea demanda. Sin embargo, es conveniente analizar estas nuevas tecnologías a la luz de su factibilidad en las condiciones sociales, políticas y económicas de cada país para evitar que debiliten la acción del Estado en lugar de fortalecerla.

## **1.2. Carácter Social de la Administración Pública**

Al hablar de la importancia del Estado necesariamente tenemos que analizar el punto nodal y eje motor de su acción: la administración pública. El hecho de tratar por separado a la administración pública, no implica que exista una separación con el Estado. Para efectos de entender y explicar los nuevos paradigmas de la administración pública, es necesario describir lo que materializa y hace una realidad la función del Estado.

Como ya se mencionó anteriormente la conservación de la sociedad requiere una organización, una forma de ordenación jurídica y administrativa; un gobierno natural que toma como cuerpo una estructura administrativa para perpetuar la asociación y afrontar los problemas. Gobierno y administración dan vida al Estado,

conservación y desarrollo a la sociedad; es decir el Estado necesita una organización que ejercite el poder (gobierno) y éste una institución para que realice las tareas de interés general y satisfaga las necesidades de una colectividad. Esta tarea le corresponde a la administración pública. Por eso algunos estudiosos la consideran como el gobierno en acción

En este contexto, la administración adquiere la misión de conservar los individuos, sus relaciones y la asociación. es ésta la que "viene a dar dirección, organización mejoramiento y respuesta a todas las necesidades que conforman el interés público, conservando y mejorando así la sociedad

Indiscutiblemente la administración pública es una disciplina básica para el desarrollo nacional: el gobierno la utiliza para satisfacer a través de ella las necesidades de la sociedad. Adquiere un carácter social desde el momento en que encausa y satisface demandas de los diferentes grupos sociales, concilia desacuerdos y soluciona conflictos de una colectividad social, su fin es ser un instrumento eficaz para el logro oportuno de los objetivos del Estado.

La importancia de la administración pública crece a medida que la sociedad aumenta su complejidad y las instituciones **sociales llegan a ser más especializadas y diferenciadas**. Al diversificarse **los intereses** de los distintos sectores sociales se incrementa **la dificultad de conciliar los desacuerdos y de solucionar los conflictos**; como resultado, la sociedad se hace mas dependiente de su sistema político para manejar sus contradicciones, mantenerse **integrada y desarrollarse**. A su vez, el sistema político **depende más de la administración pública para conciliar intereses opuestos y satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales**. **En la actualidad, es difícil que exista algún aspecto** de la vida humana que no involucre a la administración gubernamental o no incremente el control público sobre los intereses privados.

La búsqueda del bien social como medio de conservación del individuo, obliga a la administración **pública a desarrollar**

capacidades efectivas que surjan de la participación de la sociedad, por lo que para su buena conducción debe estar en manos de los ciudadanos y servir para el desarrollo de los mismos. Es pues necesario considerar que cuando la administración pública requiera modernizarse, ésta debe fundamentarse en los objetivos del propio Estado y sobre todo en las necesidades de la sociedad.

En la sociedad contemporánea la administración pública está tomando un nuevo matiz que le permita al Estado salir de la profunda crisis de legitimidad por la que atraviesa, por lo cual es necesario aceptar que la administración pública tradicional ha sido rebasada por la realidad y que es otro el panorama general de fin de siglo. De esta manera el Estado se ve obligado a buscar e instrumentar nuevas formas de administrar la sociedad.

La realidad de la administración pública hoy, es otra. Esta realidad ha rebasado al paradigma burocrático tradicional y por ello en la actualidad se han hecho más marcados algunos términos como 'Gerencia Pública', "Gerencia Social" o "Nueva Gestión Pública" como la denominan algunos estudiosos e investigadores.

Sin embargo, es necesario resaltar que la "Gerencia Pública" o la "Gerencia Social" no significan un nuevo campo de estudio separado de la administración pública. Representan una nueva modalidad, un nuevo paradigma que a través de una serie de técnicas y métodos pretenden dar respuesta a la crisis de legitimidad por la que está atravesando en su acción la administración pública.

Toda esta serie de modalidades se ven justificadas ante las nuevas condiciones y realidades que enfrenta el Estado y para mejorar su acción se requiere transformar e introducir nuevos modelos de gestión para seguir cumpliendo sus objetivos. El reto de estos nuevos enfoques es que obedezcan a la misma esencia de la administración pública, que adquieran ese carácter social y la misión antes desarrollada para que no pasen así como simples modas, sino que contribuyan a dar solución a los problemas prioritarios de la acción gubernamental.

En otro apartado se desarrollarán de manera más puntual cada uno de estos nuevos enfoques para posteriormente emitir algunas consideraciones personales con respecto a los mismos.

## **2. Crisis de Legitimidad de la Administración Pública**

La historia se construye por rupturas y no por continuidad', es por eso que uno de los signos principales de finales de este siglo es el cambio. Este es el escenario que se vive actualmente, y ante este nuevo contexto surge el interrogante respecto al papel que ha tomado el Estado y la administración pública para ser impulsores del cambio. Las nuevas realidades de fin de siglo le exigen revisar la situación que guardan sus capacidades de gobierno y sus estructuras administrativas.

El planteamiento de algunos autores es que el Estado contemporáneo está atravesando por una profunda crisis de legitimidad que le impide seguir jugando el mismo papel que en épocas pasadas y lo obliga a revisar sus acciones, ya que la sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar. son hoy fuertemente cuestionadas por amplios grupos sociales.

Como consecuencia de la insatisfacción en sus demandas más urgentes, la falta de credibilidad, la desconfianza y el desencanto se han convertido en los tópicos más característicos de la sociedad moderna. Pareciera que se pretende evitar al máximo la participación estatal, la cual desde la percepción de la sociedad, contamina y entorpece.

Enrique Cabrero menciona que el Estado contemporáneo es fuertemente cuestionado no sólo por los estratos más bajos, que son los más numerosos y afectados; también se quejan de su falta de capacidad y eficiencia para dar solución a los problemas, los estratos medios y los grupos económicamente poderosos que perciben el

**agotamiento del Estado protector y benefactor , el cual en su devenir arroje un Estado omnipresente , aplastante, arrogante e ineficaz.'**

**Sin embargo , la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es de hecho la crisis de legitimidad de la administración pública; es el agotamiento del modelo burocrático clásico, implantado a finales del siglo pasado y que hoy se revela incompatible con las nuevas necesidades de una sociedad más abierta , plural y con las características de un esquema postindustrial.**

**Hoy, las distintas administraciones públicas de los países, sobre todo de los desarrollados, están inmensas en una serie de profundos cambios y transformaciones con las que en principio se trata de mejorar los servicios, así como adaptarse a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas.**

**El denominado paradigma burocrático parece estar llegando a la fase terminal de su existencia. Al hablar de burocracia hoy, lo primero que se nos viene a la mente es lentitud, ineficiencia , irracionalidad, etc. Son adjetivos que en épocas pasadas jamás pensamos utilizar para designar un modelo de organización que denotó eficacia y credibilidad en las acciones del Estado; pero que hoy ya no funciona y ofrece resultados decrecientes.**

**"Los patrones burocráticos ya no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas" y sus límites son claros, la ciudadanía y los empleados públicos exigen libertad ante las extremas reglamentaciones y regulaciones de la burocracia. El sistema de mando de la burocracia impide la innovación y la eficacia, así temo escuchar las demandas más latentes de los beneficiarios o en su caso perjudicados de la administración pública: los ciudadanos.**

**Surgido en los Estados -nación europeos de comienzos del siglo XVII, para imponer un orden formal y crear responsabilidad , el paradigma burocrático fue adoptado para sustituir a la administración**

**' *Ibidem*, p. 28.**

**Crozier, Michel. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, en Revista *Reforma y Democracia* No. 7. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997. p14.**

La puesta en marcha de este modelo gerencia) sobre todo en los países antes mencionados tiene causas muy similares: factores socioeconómicos claves como agudas crisis económicas y fiscales, incapacidad de los gobiernos para resolver los problemas producto de los factores ya mencionados y un contexto intelectual extremadamente favorable para cambios en la administración pública'

Bajo este contexto, se observaron transformaciones comunes que en el caso de los países señalados dieron resultados significativos porque obedecieron a causas muy propias y sobre todo porque sus gobiernos, producto del desarrollo del sistema capitalista mundial de esta época, así lo requerían.

Si bien es cierto que la modernización administrativa representa un conjunto de acciones encaminadas al cambio, es importante tener claro la dirección de éste. A juicio personal no debe implicar sólo el cambio de un paradigma a otro, sino cambios significativos del propio sistema, de políticas, de actividades y creencias que están fuertemente arraigadas

Modernizar significa impulsar el cambio desde adentro de la organización, su reto básico radica en alcanzar además de eficiencia y eficacia, equidad social, responsabilidad pública, apego a la ley y búsqueda de la democracia.

Debe estar orientada a dar respuesta a los rezagos sociales y atender las nacientes demandas de la población, tratando de elevar el profesionalismo del servicio público y conseguir legitimidad en las acciones del gobierno, redundando esto en beneficio para la sociedad.

Los nuevos esquemas orientados a incrementar la eficacia y eficiencia en las acciones y los servicios públicos obedecen al proceso de modernización que la administración pública tradicional

Abrucio, Fernando Luiz "El impacto del modelo gerencia) en la administración pública: un breve estudio sobre la experiencia internacional reciente", en *1 Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Anales 3, 1993. p 23.

está viviendo. Por ello, hoy nos vemos obligados a funcionar dentro de otro tipo de esquemas como la "Gerencia Pública", la "Gerencia Social" y las "Políticas Públicas" que pretenden alcanzar entre sus objetivos principales la gobernabilidad, así como subsanar todos los rezagos que ha dejado la obsolescencia del modelo burocrático.

Modernizar no significa reducir el problema a cuestiones de tamaño del Estado, o a un cambio de técnicas y procedimientos administrativos. Exige un total replanteamiento de las relaciones Estado-sociedad, una distribución del poder político y económico. Que la sociedad sea tomada en cuenta ampliando el grado de legitimidad de la acción del Estado y la gobernabilidad. En consecuencia, que la modernización sea un instrumento al servicio de la democracia.

#### 4. Nuevos Enfoques **Gubernamentales**

En los apartados anteriores se analizó al Estado y su importancia en el contexto de las sociedades contemporáneas. En ese sentido, la administración pública como vínculo ejecutor del Estado que permea hacia la sociedad civil se encuentra ante una crisis de legitimidad, necesitada de nuevas tecnologías; de un nuevo modelo de gestión pública acorde a las realidades de finales de siglo.

La gerencia pública, la gerencia social y las políticas públicas forman parte de esas nuevas tendencias que el Estado en su proceso de transformación está incorporando y que para los estudiosos de la administración pública han significado objetos de estudio importantes para tratar de analizar su factibilidad a la luz de las nuevas transformaciones del Estado. A continuación se presenta un breve bosquejo de estos nuevos enfoques.

##### 4.1 Las Políticas Públicas

Ante la crisis de legitimidad del Estado y la administración pública, se hace necesario un replantamiento de las relaciones que ambos tienen con a sociedad a partir de una redefinición de la acción estatal y del desarrollo de métodos y formas que permitan un

aprovechamiento de las potencialidades de la sociedad civil en la construcción de un espacio público, dirigido por la sociedad y el Estado, con la participación activa de la sociedad.

Para lograrlo, una herramienta importante pueden ser las políticas públicas, las cuales sirven entre otras cosas, para legitimar la administración pública, fortalecer al Estado, potenciar la iniciativa de la sociedad y establecer un marco de desarrollo para el bien común a partir del aprovechamiento de la participación social. Las políticas públicas, se pueden definir como "una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana." lo

Las políticas públicas contribuyen a reivindicar la vida pública del Estado y pueden ser la opción para una conducción de la sociedad más democrática, ya que para algunos autores su cobertura no se restringe únicamente a lo gubernamental, lo administrativo ni lo político. Su cobertura es pública, es decir, llega a los diversos grupos de la sociedad, comprende todo aquello que es la vida en común e incorpora la opinión de los ciudadanos para diseñar y estructurar la acción del gobierno; son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí, constituyen la sociedad, los ciudadanos y sus organizaciones. Su espacio es lo público, lo común a todos los ciudadanos.

Lo público significa que el gobierno debe dirigir a todos y crear las condiciones para que la justicia distributiva también sea accesible a todos. Es una forma de vida donde los individualismos o intereses corporativos o estamentales son diluidos para que los individuos tengan igualdad de derechos y obligaciones. Es el espacio donde hay necesidades, expectativas y mecanismos de cooperación.

Las políticas públicas son tecnologías orientadas a la atención, estudio y solución de problemas sociales, mediante acciones

racionales. Son a la vez, tecnología intelectual, porque no dan cabida a juicios intuitivos, sino a la utilización de elementos orientados a la solución de problemas como el análisis y metodologías aplicadas. Son tecnologías de gobierno, porque racionalizan el ejercicio del poder en términos de estructura, distribución, rendimiento, intercambio y resultados públicos.

Las políticas públicas permiten gobernar dando una nueva articulación a lo público y lo privado, lo que significa que lo público no es exclusivo del Estado o el gobierno, sino que los contiene, lo mismo que a las organizaciones privadas. Lo público comprende lo gubernamental, lo civil y lo político. De este modo las políticas públicas se orientan a lograr un gobierno para los ciudadanos, no para las clientelas políticas o corporativas.

Además, se consideran estrategias porque aluden a la gestión pública del Estado, es decir, al modo en que se conciben, proyectan, articulan y ejecutan las políticas de gobierno, en donde lo importante son las condiciones, recursos e información que inciden para institucionalizar las respuestas del gobierno frente a los problemas públicos.

Las políticas públicas representan una tendencia actual en aras de incorporar a la gestión pública legitimidad, sin embargo es solo uno más de los enfoques que se pueden aplicar en el ámbito de la administración pública. Las *policy sciences* son disciplinas en desarrollo que no han alcanzado universalizar sus principios; su esquema de estudio es muy específico del sistema político norteamericano, situación que impide trasladarse a otros ambientes por las peculiaridades propias de cada país.

#### **4.2 Gerencia Social**

A raíz del agotamiento del Estado de bienestar y la sociedad industrial, las actividades productivas han dado un giro importante. Se ha pasado de la sociedad industrial a la etapa de la sociedad postindustrial, donde hay un cambio importante en los sistemas de producción y en las condiciones de vida.

Ahora que la producción se sustenta en grandes innovaciones tecnológicas, el hombre está empezando a ser desplazado por las máquinas y esto trae como consecuencia, desempleo y a su vez pobreza extrema

Estos males públicos son factores claves que provocan la desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones públicas. Bernardo Kliksberg ha señalado que la principal causa de que el 80% de los ciudadanos en América Latina no esté de acuerdo en como funciona la democracia es por problemas sociales como desempleo, pobreza, inseguridad pública, deficiente o nula educación, entre otros fenómenos

El problema de la pobreza ha crecido significativamente en los últimos 20 años, casi la mitad de la población del hemisferio vive en la pobreza En América Latina cerca de la mitad de las personas viven los estragos de este mal social, siendo los más afectados los grupos vulnerables" como los niños, las mujeres, los discapacitados, indígenas y las personas de edades mayores"

En este contexto encontramos que una de las metas fundamentales del Estado es abatir el problema de pobreza que no sólo afecta a nuestro país, sino a todo el mundo. Particularmente en América Latina, la pobreza se incrementó como consecuencia de la crisis económica de los 80, concebida como una década perdida".

Por ello el logro del bienestar de la población se convierte en un reto y prueba fundamental de aptitud, tanto para el gobierno como para la administración pública. Una de las prioridades que deben enfrenar hoy los Estados es la búsqueda de nuevas tecnologías que proporcionen alternativas para que el bienestar social se convierta en una línea de acción que de respuesta a los reclamos de una sociedad que sólo ha visualizado el bienestar social como una simple promesa del gobierno. Otra es alcanzar la justicia social que difícilmente se puede lograr si la política económica no combate la inequidad, la concentración del ingreso y la riqueza de unos cuantos;

Kliksberg, Bernardo. *La difícil Situación de América Latina' Nuevos desarrollos y experiencias en Política Social y Gerencia Social*. Conferencia en la FCPyS de la UNAM. Marzo de 1998.

factores que en buena medida explican los extremos de miseria y de opulencia que en México se observan"

Bajo este argumento surge la gerencia social, Uvalle la concibe como otra "modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos".

Otra definición importante que aporta elementos de análisis para la gerencia social la proporciona Alejandro Medina. Menciona que la gestión en el campo de la gerencia social puede entenderse como "el conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas, que posibilitan mediante su observación y aplicación, la realización de cambios significativos, en al menos una condición de bienestar, en la población meta u objetivo a la cual se encuentren referidos".

Ante desigualdades, injusticias y marginación de la vida económica, donde la economía no es pública y no tiene fines de interés común, sino sólo es controlada en beneficio de unos cuantos, la gerencia social constituye una alternativa de racionalidad gubernamental que puede aprovecharse para la atención de los grupos marginados ,

Este nuevo enfoque de la gerencia social se puede aplicar al ámbito de la administración pública porque atañe a su mismo carácter social y enfatiza la necesidad de combatir uno de los problemas más urgentes de la sociedad: la pobreza. Sin embargo, es importante tener en cuenta que no se le puede concebir fuera de la administración pública como una nueva disciplina científica que trate de suplantar a ésta, sino que representa una tendencia actual que puede revitalizar a la administración pública mediante el uso de técnicas y prácticas que contribuyan a mejorar el bienestar social.

La gerencia social es una nueva tendencia publiadministrativa útil para que la acción de gobierno sea más eficaz y eficiente, tendiente a erradicar las desigualdades sociales mediante el establecimiento e

<sup>12</sup> Tello Macias, Carlos. "Reforma del Estado y Justicia Social", en *Nexos*, No- 145. México, 1991. p. 39.

" Uvalle Berrones, **Ricardo** *op cit.* p.127.

<sup>14</sup> Medina Giopp, Alejandro 'Agenda de Gobierno y Políticas Públicas: la Gestión de la Política Social". Revista *del IAPEM* No. 35. Toluca, Méx., 1997. p. 90.

implementación de políticas y programas que paulatinamente combatan la problemática de la pobreza y sus consecuencias.

#### **4.3 Gestión Pública**

La "Nueva gestión público" o 'gerencia pública, es otro más de los nuevos enfoques que surge también como respuesta a la crisis de legitimidad de la administración pública tradicional. Su objetivo principal es el mejoramiento del desempeño del gobierno e implica que la acción y práctica del gobierno se oriente a la solución creativa e innovadora de los problemas sociales.

Su función principal es crear condiciones para la gobernabilidad, entendida como la capacidad de los gobiernos para generar consensos con una acción más eficaz, eficiente y legítima. La ingobernabilidad denota carencia de habilidades gubernamentales para llevar a cabo planes, programas y políticas que solucionen los problemas.

La gerencia pública surge a partir de un nuevo enfoque en la forma y conducción de los funcionarios del sector gubernamental. Esta nueva concepción es identificada como un cambio de paradigma entre el servidor público tradicional y la necesidad de la gerencia pública, entendida como instrumento para hacer frente a la nueva realidad, cuya principal característica es la dinámica constante de cambio.

Por gerencia pública se entiende "el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el por qué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objetivo la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos" '.

La gerencia pública es parte del proceso de modernización, innovación y desarrollo del propio Estado. En este sentido, constituye una tecnología destinada a incrementar la *productividad, eficacia y*

" Cabrero Mendoza, Enrique. op. cit. p. 128.

16 Uvalle Borriones, Ricardo. op. cit. p. 95.

**eficiencia** de los servicios públicos. Es una tecnología que parte del supuesto de la necesidad de un aparato público ágil y legítimo, que actúe en forma sincronizada con la sociedad.

Esta tecnología se fundamenta en la importancia del recurso humano capacitado, dinámico, con capacidad de decisión. De esta forma y de acuerdo a la concepción de Roman Laufer ya no se debe hablar de administración pública sino de gestión pública, misma que deriva del "Management" que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de sus efectos sobre el entorno". La gestión pública hace alusión a la necesidad de gerentes públicos en la dirección de las organizaciones públicas, como el elemento innovador que resolverá los problemas y generará resultados óptimos para la organización.

La dinámica de la sociedad contemporánea, caracterizada por su complejidad consubstancial, hace necesario la adopción de nuevos enfoques en el manejo de los asuntos públicos. De esta manera el enfoque tradicional de administración no responde ya a la realidad actual.

Para algunos autores los fines de la gerencia pública son los fines del Estado. Son fines que se relacionan con la conservación y estabilidad del mismo. De esta forma la gerencia pública adquiere una connotación propia, es decir, se convierte en un instrumento que permite a los Estados mejorar su eficiencia en términos de atender las demandas sociales, al mismo tiempo de incrementar su eficacia como organizadora de la sociedad, en forma legítima.

Como la gerencia social, la gerencia pública no puede ser analizada como un campo de estudio separado de la administración pública; sino que forma parte de su mismo ámbito. Hace alusión al mejoramiento de su acción administrativa, pero no puede sustituirla como disciplina científica. Algunos autores la conciben como un nuevo término que abarca la acción de la administración pública.

Al respecto Sonia M. Ospina señala que el término de "Administración Pública" en el contexto académico estadounidense

Citado en Cabrera Mendoza, Enrique. op. cit. p.120.

connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas, con cierto grado de pasividad y orientación hacia el statu quo. Ella habla de la administración pública como el conjunto de teorías y conceptos que se derivan de la larga tradición de reflexión intelectual. \_ Mientras tanto la gestión pública denota una orientación más agresiva orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Es una concepción más globalizante basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas. Se refiere a la gestión pública como "la práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas".,

Este nuevo enfoque en la administración pública tiene como objetivo el mejoramiento y respuesta a las necesidades sociales con un mejor desempeño de la acción del Estado y es válido porque ante nuevas condiciones y realidades, la administración pública requirió, como el Estado, transformarse e instrumentar nuevos modelos de gestión para cumplir sus cometidos fundamentales. Lo relevante es que la gerencia pública obedezca a la misma esencia de la administración pública, que adquiera ese mismo carácter social y su misión y que mediante el uso de ciertas técnicas y prácticas contribuya a revitalizarla.

### **Consideraciones Finales**

El nuevo entorno planteado para el Estado le exige redefinir su papel como rector de la vida política y social, así como revisar sus estructuras económicas, políticas y administrativas. Por lo que aunado a la lucha por reformar al Estado se está replanteando el papel de la administración pública como institución responsable de satisfacer las necesidades sociales básicas.

**Se afirma que toda la problemática por la que atraviesa el Estado no es más que el signo claro de la crisis de legitimidad en la que está inmerso y con él la administración pública. Es la crisis de la relación Estado-sociedad que ha ocasionado la pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y políticas.**

**Ante el cuestionamiento por parte de los ciudadanos, la administración pública está obligada a buscar soluciones creativas a la problemática que la aqueja. Sin embargo, pese a los esfuerzos por modernizar a la administración pública aún persiste la imagen de un aparato público tradicional, anquilosado, ineficaz e ineficiente. En ese sentido es preciso dotar al Estado y a la administración pública de una racionalidad que le permita conseguir no sólo el desarrollo económico y político, sino también el desarrollo social que exige la sociedad.**

**La administración pública desde su origen tuvo como motivo principal de su existencia contribuir al bienestar social; surgió como una necesidad social, la necesidad de contar con un órgano capaz de percibir, procesar y solucionar las demandas. Sin embargo, hoy son nuevos los requerimientos que imponen la vida pública y política, por lo que la acción del Estado debe ser más racional y legitimarse ante una sociedad más abierta, democrática y consciente del papel que ha de jugar el Estado y la administración pública.**

**Bajo este ambiente están surgiendo nuevos enfoques para la administración pública (gerencia pública, gerencia social, políticas públicas, etc.) que le permitan lograr los objetivos de modernización e incrementar la aptitud del gobierno mediante la racionalización de su acción. No obstante que estas tendencias se apliquen al ámbito de la administración pública no la pueden totalizar como tal; ni pueden sustituirla como disciplina científica porque se conciben sólo como técnicas y prácticas tendientes a elevar la eficacia y eficiencia de su acción.**

**Aunque representan una alternativa viable para mejorar la capacidad gubernamental, es importante tener en cuenta que el desarrollo de estos nuevos enfoques obedeció a características muy propias de determinados países y que por lo mismo se requiere analizar, identificar y reconocer sus alcances, propuestas y ventajas, pero**

también las limitaciones de los mismos para no verlas como la panacea que resolverán toda la problemática por la que atraviesa la administración pública, y por consiguiente se puedan adaptar a las realidades sociales, económicas y políticas de cada país.

El reto de estos nuevos enfoques es que realmente contribuyan a revitalizar la administración pública y fortalecer al Estado en su proceso de transformación, no sólo mediante la incorporación de valores como eficiencia, eficacia, productividad, sino sobre todo con valores como justicia social, legalidad y apego a la ley. Se requiere que sirvan de verdad al desarrollo de la democracia en el país.



Manos que hacen ritmos

# DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Julio Ernesto *Portales Galindo*

## Introducción

Con el fin de hacer más entendible la descripción y el análisis de las conexiones existentes entre los conceptos básicos, este ensayo propone como método de trabajo hacer un breve intento de definición de las construcciones conceptuales. para luego relacionarlas teóricamente y concluir con sus aplicaciones empíricas y de política pública

No obstante, tampoco se puede dejar de lado un esfuerzo propositivo y de orientaciones de política en el sentido más amplio *Política'* entendida como un sistema cuya configuración básica resulta del tipo y dinámica de la interrelación entre tres componentes:

- Las políticas públicas (la serie de elecciones hecha por las autoridades en un determinado campo de asuntos).
- Los interesados en las políticas por las consecuencias y oportunidades que comporta (organizaciones sociales y políticas, líderes de opinión, etc.).
- El entorno o contexto de las políticas

Ello en vista de que bajo la conceptualización a presentar ya no es sólo el gobierno quien formula políticas sino los otros actores colectivos y privados que en la interacción crean resultados para beneficio o perjuicio entre las tres partes.

El autor es candidato a Doctor en Sociología Económica por la Universidad de Essex en Inglaterra y agradece al Lic. Jacobo Jasqui Amiga y la Mtra. Amalla García del IDEVIPA, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y al Instituto Nacional del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores por el apoyo para la realización de este ensayo.

† Dunn. W.N. (1981), *Public Policy Analysis* citado en Agullar Villanueva. Luis F.. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México. Miguel Angel Porrúa, 1993.

Los conceptos son gobernabilidad, democracia, participación ciudadana, y como se relacionan con el Estado, municipio y hábitat. El objetivo del presente ensayo es crear las ligas entre todos ellos, analizar como interactúan y entresacar algunas recomendaciones probablemente aplicables a la realidad mexicana, principalmente urbana y capitalina que es a final de cuentas la realidad próxima y cotidiana de la que se pueden extraer los ejemplos que faciliten el traba ,o de análisis del 'observatorio de la gestión hábitat-gobierno".

## 1. Marco Conceptual

### 1.1. Gobernabilidad

Apunta Manuel Alcántara<sup>2</sup> que en décadas pasadas el concepto de gobernabilidad se igualaba al de estabilidad en toda la literatura politológica funcionalista y sistémica. Ello en razón de identificar - como David Easton o Almond y Verba- en esa estabilidad, la capacidad del Estado de procesar las demandas externas y dar respuestas eficiente o eficaz a las mismas.

En as últimas tres décadas, la idea predominante y virtud de un gobierno era mantener la estabilidad que se reflejaba en las siguientes características:

1. La ausencia de violencia.
2. La longevidad o duración gubernamental.
3. La existencia de un régimen constitucional legítimo.
4. La ausencia de cambio estructural.
5. Los atributos de una sociedad multifacética.

Erson y Lane' enuncian seis dimensiones económicas y políticas contrapuestas a la estabilidad que preceden igualmente a la gobernabilidad:

1. El déficit del sector público.
2. La volatilidad.

<sup>2</sup> Alcántara Saez, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México, FCE, 1995.  
Erson, Sv2nte & Lene, Jane-Eric. *Polít:cal Stablllty in European Democracles*,  
citado en Alcántara Sáez, Manuel, op. cit. p 25.

3. La inflación.
4. La estabilidad gubernamental.
5. La violencia.
6. La protesta civil.

Lo que originó en todo caso el concepto de estabilidad es un marco de identificación de los problemas que habría que evitar como gobierno y los que valía la pena preservar en una sociedad democrática. No obstante, los valores que como gobierno se ensalzaban sirvieron en los países en desarrollo para justificar gobiernos autoritarios quienes en nombre de la estabilidad política instauraron dictaduras o justificaron todas sus prácticas autoritarias

Este es un asunto importante con el concepto de gobernabilidad. Nuestra realidad próxima latinoamericana de gobiernos castrenses o autoritarios reflejarla sólo en los términos de estabilidad un enorme grado de gobernabilidad por la eficacia con la que mantenían dicha estabilidad. Equiparar el concepto en discusión de esta forma lo deja trunco. Para Coppedge' gobernabilidad deviene del concepto inglés governance que significa:

".. como el grado en que el poder relativo de los grupos relevantes en la arena pública se desarrolla respecto a las instituciones formales e informales del proceso político...'

La parte clave de esta conceptualización está en el *respeto*, como elemento novedoso que habla de una tolerancia y equilibrio entre los distintos actores o grupos relevantes con poder en una sociedad. Ello no significa que gobernabilidad esté más ligada contemporáneamente a la democracia en términos de la búsqueda de consensos o equilibrios a través del respeto y la tolerancia. La diferencia la apunta Coppedge como:

"Gobernabilidad y Democracia están basadas en principios antagónicos y por tanto en inevitable conflicto. La Gobernabilidad requiere representación efectiva de los grupos en proporción a su poder real, la Democracia requiere la representación de los grupos

\* Coppedge, M. *Institutions and Democratic Governance in? America Latina*. citado en Alcántara Sáez, Manuel, op cit p. 30.

en proporción a su número de apoyos populares. La Gobernabilidad respeta la lógica de poder, mientras la democracia respeta la lógica de la igualdad política".'

Sin embargo, existen grupos políticos con representación democrática que también tienen poder en términos reales y viceversa, grupos con poder real que en algunos casos tienen un amplio espectro de seguidores. El punto hasta aquí entonces es definir como segundo paso, ¿qué entendemos por democracia?

## 1.2. Democracia

En este apartado describiremos las concepciones contemporáneas de lo que bajo el actual entramado de relaciones sociales en los países desarrollados entienden por democracia. Larry Diamond que es uno de los académicos más aceptados en el tema apunta nueve características fundamentales para hablar de un sistema democrático *liberal* en un país. Estas son:

1. El poder real reside en los funcionarios electos y en las personas designadas por ellos, en vez de actores internos no responsabilizables o en potencias extranjeras.
2. El poder ejecutivo está constreñido constitucionalmente y es responsable ante otras instituciones del gobierno.
3. Ni sólo los resultados electorales son inciertos, con un importante voto de la oposición y la presunción de la alternancia de gobierno de los partidos a lo largo del tiempo, sino que a ningún grupo que suscriba los principios constitucionales se le niegue el derecho a formar un partido y a competir en las elecciones.
4. A los grupos minoritarios culturales, étnicos, religiosos y otros, así como a las mayorías tradicionalmente de condición económica y social muy baja que no están facultadas, no se les prohíbe expresar sus intereses en el proceso político ni usar su lenguaje y su cultura.

*dei.*  
Diamond, Larry, "¿Termino la Tercera Ola?", en *Este País*, No. 73. México, abril 1997

5. Mas allá de los partidos y de las elecciones intermitentes, los ciudadanos tienen múltiples canales para la expresión y representación de sus intereses y valores, incluida una gama diversa de asociaciones autónomas, movimientos y grupos que tienen la libertad de formarse y unirse.
6. Además de la libertad de asociación y del pluralismo, existen fuentes alternativas de información, incluidos medios de comunicación independientes, a los que los ciudadanos tienen acceso sin trabas políticas
7. Los individuos gozan de libertades considerables de creencia, opinión, discusión., expresión, publicación, reunión, manifestación y petición
8. Los ciudadanos son políticamente iguales ante la ley y las libertades individuales y de grupo mencionadas más arriba están eficazmente protegidas por un poder judicial independiente e imparcial, cuyas decisiones son puestas en vigor y respetadas por otros centros de poder.
9. El imperio de la ley protege a los ciudadanos del arresto injustificado, del exilio, del terror, de la tortura y de la interferencia indebida en sus vidas personales, no sólo por el Estado sino por fuerzas antiestatales organizadas.

Acotamos el adjetivo *liberal* como una característica obligada de la democracia moderna pues de otra forma se reduce a la misma a una concepción minimalista -por cierto muy en boga en México- de que la democracia es, en tanto sea electoral. Y aunque es una condición necesaria la competencia política por el poder en un sistema democrático, éste debe reunir otros requisitos.

Señalan Juan Linz y Alfred Stepan' que tales condiciones son las siguientes y que de una u otra forma coinciden con las condiciones de Diamond:

1. Las condiciones que permiten el desarrollo de una sociedad libre y vigorosa

Lin? Juan & Stepan, Alfred- *Problema of Democratic Tmnsilion and Consolidation*, citado en Rubio, Luis, "¿Transitando a la Democracia?". en *Nexos* 235. México, julio de 1997

2. La existencia de una sociedad política relativamente autónoma y reconocida por la sociedad en general.
3. Un estado de derecho que garantice las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como su vida política plena.
4. Una burocracia gubernamental y un servicio civil capaces de funcionar eficientemente con diversos gobiernos, al margen del eslilo, ideología o características de éstos.
5. La existencia de una sociedad económica institucionalizada.

Bajo estos esquemas podemos ahora interconectar nuestras primeras dos construcciones conceptuales y hablar como Coppedge de una gobernabilidad democrática, que en su definición retoma muchos de los elementos de Diamond, Linz y Stepan para subrayar las siguientes características.

Dejar el concepto de gobernabilidad como lo había apuntado Coppedge más arriba era adjudicarle una característica de *realpolitik* que nos dejaría truncada la conceptualización moderna del mismo. Por ello señalaremos seis características que el mismo autor le adjudica a la *gobernabilidad democrática*:

1. Capacidad de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirva para dirimir sus diferencias.
2. Deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirva para dirimir sus diferencias.
3. La aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista (Iglesia, empresarios, militares, etc.).
4. La aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida.
5. La efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida.
6. La creación y mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.

Con estos elementos se hace una síntesis de dos factores aparentemente antagónicos, pero que en los países democráticos han llevado a mantener regímenes estables a través de la tolerancia, consenso y equilibrio de ambos tipos de fuerzas: democráticas y de poder real

¿Y entonces cómo conceptualizamos la participación ciudadana bajo este esquema? Hasta el momento ambas problemáticas, la de la democracia y la de la gobernabilidad expresan en mucho la voluntad de la clase política para tener gobernabilidad y democracia o no tenerla. El ciudadano pareciera que queda como espectador ambiguo del proceso de toma de decisiones salvo en lo electoral y aunque aparece citado inmanentemente en repetidas ocasiones no se explicita su papel en la construcción de la gobernabilidad y la democracia, o ambas.

### **1.3. Participación Ciudadana**

Más que una definición conceptual de la misma, lo que importa aquí es definir la ciudadanía y a partir de ahí imbricar a la persona como ciudadano en el grupo y su interacción con su medio de manera organizada. ¿Por qué de manera organizada? Porque de lo contrario el individuo sólo ejerce sus derechos de manera pasiva y no integra su(s) demanda(s) a un grupo relevante sea democrático o de poder real en términos de la gobernabilidad. Su derecho lo tiene en una sociedad democrática, si no lo ejerce, no participa en una sociedad política.

La conceptualización clásica de ciudadano viene del británico T.H. Marshall quien poco después de la Segunda Guerra Mundial acuña el término como sigue.

"...Ciudadanía es un status que descansa en aquéllos que son plenos miembros de una comunidad. Todo aquel que lo posee es igual en derechos y obligaciones para los cuales le fueron otorgados. No hay principio universal que determine cuales derechos y obligaciones deben ser, pero las sociedades en las cuales la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen ideal de la misma que va

en contra del logro de medirla y hacia el que las aspiraciones de tenerla deben ser dirigidas...""

Por tanto, conforme a las definiciones apuntadas arriba, sí el individuo no se asume ciudadano, es decir, si no se integra y participa en su comunidad con sus derechos y obligaciones o por el contrario, la sociedad no lo integra y no le permite tener o crear esos canales de participación y por ende lo excluye de esa participación, su ciudadanía está menguada.

En el viejo principio liberal de respetar la dignidad del individuo frente al Estado, no es más que a través de la sociedad organizada y el individuo organizado en grupos, como el Estado no lo excluye de su ciudadanía.

Así, en la política según Dunn<sup>9</sup>, el ciudadano aparece en escena porque es el interesado en las políticas públicas por las consecuencias y oportunidades que comportan para sí mismo y su grupo.

Cuando esas políticas no satisfacen las demandas de la sociedad participativa se dice que empieza a haber ingobernabilidad. En la medida que una sociedad es multifacética, el reto gubernamental de satisfacer todas las demandas se vuelve más complejo. Si esas demandas sobrecargan el sistema deviene la violencia y la protesta civil.

La forma de evitarlo es como apunta Diamond que "ningún grupo que suscriba los principios constitucionales se le niegue el derecho a formar un partido y a competir en las elecciones (..) o a los grupos minoritarios culturales, étnicos, religiosos y otros, así como a las mayorías tradicionalmente de condición económica y social muy baja o que no están facultadas, no se les prohíba expresar sus intereses en el proceso político ni usar su lenguaje y su cultura."

<sup>9</sup> Marshall, T W. *Citizenship and Social Class*, citado en Scott, John (1994), *Poverty and Wealth. Citizenship, deprivation and privilege*. London, Longman, 1994.

\* Dunn .. op cit.

Citábamos a Diamond más arriba porque "más allá de los partidos y de las elecciones intermitentes, los ciudadanos tienen múltiples canales para la expresión y representación de sus intereses y valores, incluida una gama diversa de asociaciones autónomas, movimientos y grupos que tienen la libertad de formarse y unirse.'

La condición pues de la democracia y en orden **de mantener la gobernabilidad**, es que la ciudadanía esté organizada. Esa es una de las condiciones básicas, dado que como apunta Marco Estrada Saavedra dicha *organización*:

"...es el resultado estratégico para alcanzar los objetivos que los actores se han propuesto colectivamente. La organización por tanto no es solamente una necesidad y un medio para asir tales objetivos sino también una forma de mantener la cohesión y el control social dentro de dicha comunidad".<sup>10</sup>

**Del propio Saavedra vendrá que así como lo anterior es la sustancia de la organización**, su objetivo explica la función política de la participación ciudadana. El objetivo comunitario de organizarse es:

"... la **satisfacción de las demandas sociales, la realización de los intereses colectivos**, la defensa, mantenimiento y producción de ciertos recursos valiosos y la movilización para acciones colectivas".

Así pues enlazando los tres conceptos democracia, gobernabilidad y participación ciudadana tenemos que una condición de la democracia es que haya participación ciudadana. En Estados totalitarios como los del socialismo *burocrático* esta última siempre quedó relegada a segundo término, pues el Estado suplantaba las funciones sociales y **establecía cuáles eran los "intereses colectivos". En las dictaduras, o Estados de excepción**, la otra parte de esa participación ciudadana estaba castrada ante la imposibilidad de la movilización colectiva y la supresión de garantías individuales impedía el ejercicio de la **ciudadanía plena**.

<sup>10</sup> Saavedra Estrada, Marco. *Participación Política Actores colectivos*. México, Plaza y Valdez-UTA, 1993. p. 122.

Luego entonces, la participación ciudadana emerge en la medida en que la democracia liberal florece pues se eliminan los controles autoritarios estatales sobre la sociedad y los acuerdos de institucionalización de los mecanismos para que los diversos grupos de interés se expresen, se hacen más patentes en esas sociedades, dando paso entonces a esa gobernabilidad democrática de la que hemos hablado.

Otro principio dentro de la gobernabilidad democrática exige corresponsabilidad entre el gobernante y el gobernado. Para que el gobernante pueda ejercer eficientemente su capacidad de gobierno en mucho contribuye que el ciudadano exprese sus demandas por los canales institucionales, de manera organizada y claramente especificados en sus peticiones.

Las distorsiones sobrevienen cuando por problemas de cultura política" las dos partes no se entienden en ese proceso y se mengua la gobernabilidad por culpa de ambas partes. No es pues un proceso unilateral del Estado hacia la sociedad, sino una interacción bajo reglas acordadas entre ambos.

Esto nos remite a la siguiente sección donde aplicaremos el marco conceptual esbozado en la gestión popular por su hábitat ante el Estado y el municipio.

## **2. Gestión del Hábitat Popular**

### **2.1. El Marco Histórico y de Política Social**

La anterior concepción en la dotación de infraestructura urbana, vivienda y su concepción integral u holística de desarrollo urbano y ecológico deviene de ver al hábitat popular como parte de la política social del Estado.

<sup>11</sup> Entendemos *por cultura política* los valores, creencias, normas y premisas en gobernación y política, junto con el modelo de relaciones sociales vinculadas con ellos de manera inextricable', según la definición de Dror, Yehezkel, La Capacidad de Gobernar: *Informe del Club de Roma*. México, FCE, 1994. p. 111.

Hasta hace pocos años, bajo la concepción de Estado Benefactor ó *Welfare State* de Rowntree, era una obligación estatal proporcionar dichos servicios y bienes pues la ciudadanía social estaba basada sobre la provisión universal de servicios sociales no mercantiles bajo la premisa de la necesidad y no de la habilidad para pagar".<sup>12</sup>

En tanto que ciudadano se tenía el derecho a la provisión de servicios sociales de manera universal por el simple hecho de la ciudadanía y por un principio de solidaridad social que cohesionaba a las sociedades de posguerra.

Tres décadas después, la provisión de servicios sociales bajo esa premisa empezaba a llevar al Estado a un punto donde la gobernabilidad se menguaba pues la provisión universal siempre fue menor a la sobrecarga de la demanda demográfica que creó un déficit fiscal del Estado como bien lo ha apuntado ya James O'Connor en su célebre obra de *La Crisis Fiscal del Estado*."

El *Welfare State* se tuvo que reconocer bajo la dinámica capitalista y transitar hacia el *Welfare Capitalism* donde algunos o muchos de los tradicionales servicios sociales se vuelven mercancías proveíbles a quienes las puedan pagar.

La educación y la salud han ido más lento en ese tránsito que la vivienda. Esta se reconoció rápidamente como un bien mercantilizable que tenía que cumplir con las condiciones de rentabilidad para su expansión. Ello sirvió más bien para relanzar al sistema capitalista de los países desarrollados de la posguerra.

## 2.2. El Marco Internacional Contemporáneo

En la reestructuración del sistema capitalista de las últimas dos décadas hemos asistido al retiro gradual del Estado en la provisión

<sup>12</sup> Harioe, Michael. *The People's Home*. Oxford, Blackwell, 1995.

<sup>13</sup> Para una discusión sobre las tesis de O'Connor bajo el contexto de la provisión de vivienda ver. Portales Galindo, Julio E. *An Assesment of the Theoretical Approaches about Cross-Nacional Similanties en Housing*. University of Essex-INFONAVIT. (Mimeo)-

del servicio de vivienda. La tendencia mundial es que el Estado ya no construya, rente o financie vivienda para la gente.

El Estado se ha retraído a la provisión de la infraestructura urbana (luz, agua, drenaje, comunicaciones, etc.) y a la regulación del desarrollo urbano descentralizando funciones necesarias para generar un hábitat más equilibrado. Pero aún con este repliegue y distribución de funciones, el problema no ha quedado resuelto. La pregunta obligada es ¿por qué?

La respuesta no es sencilla, pero sin duda que causa un problema de gobernabilidad, afecta a la democracia en tanto garantizadora de un derecho y apunta hacia una participación ciudadana, cada vez más militante que no ha encontrado corresponsablemente con el Estado la fórmula para resolver el problema.

Si partimos de la premisa de que el sector vivienda obedece fundamentalmente a las fuerzas del mercado y que por tanto está sujeto a la interrelación de la oferta y la demanda podemos empezar a explicar el porqué del alto costo de la vivienda en México.

El déficit en la provisión de viviendas hace que los precios sean altos ante una demanda que sobrepasa en mucho la capacidad del mercado y el Estado de proveerla.

Señala en un reporte el Banco Mundial<sup>14</sup> que además de este problema se encuentra por parte del Estado políticas que o bien fomentan u obstruyen el desarrollo eficiente del mercado inmobiliario. Por ejemplo:

1. Suministro de infraestructura.
2. Reglamentación de la urbanización y construcción.
3. La organización de la industria de la construcción y de materiales.
4. La participación del sector público en la construcción.
5. La seguridad de la tenencia de la tierra.

<sup>14</sup> Banco Mundial, *Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional*. Washington, BIRF, 1994.

6. Capacidad de utilizar (la vivienda) como activo- **garantía para el** financiamiento.
7. El financiamiento.

Son tan importantes las políticas de vivienda para la eficiencia del mercado inmobiliario que en Bangkok se permiten el suministro de viviendas mejores y baratas, incluso para los pobres, **que la estricta** reglamentación del mercado de Kuala Lumpur, por ejemplo.

Cuando los mercados inmobiliarios son ineficientes son los pobres los que suelen sufrir las peores consecuencias de esa ineficiencia. El Banco Mundial" recomienda lo siguiente:

1. El desarrollo del derecho de propiedad.
2. La promoción del financiamiento hipotecario y la bursatilización de la cartera"
3. La racionalización de los subsidios.
4. Suministro de la infraestructura para la urbanización residencial.
5. **La reglamentación de la urbanización de terrenos y la construcción de viviendas.**
6. La organización de la industria de la construcción.

De este documento de políticas del Banco Mundial lo que se entresaca es que la eficiencia del mercado y de alguna forma la solución al problema de la vivienda provendrá de una organización y desregulación del mercado por el Estado. Esta visión sirve, pero se queda corta frente a otras opciones más de nuestro interés en vista de que en la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana es fundamental.

Ligado a ello, el Centro Hábitat de las Naciones Unidas en su *Global Strategy for Shelter te the Year 2000* (GSS)" recomienda básicamente las asociaciones entre el sector público, el privado y el social. En esto último es donde viene la participación ciudadana fuertemente resaltada.

i5 ¡bid, p-5.

Mansell, Cathenne\_ *Las Nuevas Finanzas en México*. México, ITAM-IMEF, 1992.  
 united Nations Centre for Human Settlements. *Pubtic/Pdvate Partnerships in Enabling Shelter Strategies*. Nairobi, Habitat, 1993.

**La asociación tripartita puede ayudar en la eficientización para resolver el problema, pero tampoco es la panacea según demuestra el estudio basado en varios países . Veamos:**

**En el *mercado de terrenos* la experiencia indica que las asociaciones entre el sector privado y el público no han resultado del todo. Lo que ha funcionado aquí es el apoyo estatal a grupos organizados para la obtención de terrenos.**

**En el *financiamiento para vivienda*, la asociación sector público/privado ha funcionado en pequeña escala para este rubro, pero difícilmente para beneficiar a los grupos populares . Al igual que la anterior, lo que ha funcionado son las asociaciones del sector público con los grupos organizados de ciudadanos o el sector público dando garantías al sector privado sobre los créditos otorgados a los grupos ciudadanos.**

**En la *construcción de vivienda* de bajo costo , la asociación viable una vez más se repite entre el sector público y los ciudadanos haciendo que estos últimos hagan lo mejor que ellos puedan hacer.**

**En el *desarrollo de infraestructura urbana* es donde la asociación entre el sector público y el privado ha resultado más eficiente . Aquí el sector social sólo sirve para vigilar la calidad de los servicios que se le están proveyendo.**

**El *GSS* plantea la necesidad de que los organismos no gubernamentales y las organizaciones comunitarias de base se ligan al proceso de elaboración de políticas sobre vivienda y apunta que "gobiernos municipales y estatales fuertes son también necesarios para vigilar las asociaciones y evitar que se cometan excesos".**'a

**En los últimos dos párrafos hay un elemento importante en la relación interactuante entre los grupos sociales y el Estado: ambos se vigilan en sus acciones , es decir existe *accountability*, que es factor de corresponsabilidad en la gobernabilidad democrática.**

## 2.2 . Comentarios Conclusivos Sobre la Realidad Mexicana

Un 15 por ciento de todas las movilizaciones de la Ciudad de México corresponden a demandas de vivienda según el exregente capitalina'.<sup>5</sup> Esto significa que hay un 70 por ciento de las movilizaciones que se originan en problemas que nos son de competencia del D.D.F. 30 por ciento corresponden a la jurisdicción del Departamento, por ello la mitad de las mismas son de vivienda.

Eso es una muestra de lo que pasa en la ciudad más grande del mundo que eligió en 1997 por primera vez a su Jefe de Gobierno y de un partido diferente al oficial. De alguna forma logra un paso importante en el camino hacia la democracia liberal, pero se festinó simplemente por sus resultados electorales.

Habría que aplicar todo el marco teórico esbozado arriba para comprobar que el esfuerzo de democratización, gobernabilidad y participación ciudadana todavía es incipiente a pesar de que es la zona más urbanizada y literada del país.

A simple golpe de vista puede constatar que estamos lejos de una gobernabilidad democrática cabal donde la participación organizada de la ciudadanía haga valer sus derechos activamente y proporcione un marco adecuado de participación y entendimiento con el Estado para resolver problemas comunes.

<sup>5</sup> Espinosa Villarreal, Oscar. "La gobernabilidad en la Ciudad de México". en *éxamen*, No.93. México, julio de 1997.



Manos que hacen manteles

tradicional se encuentra en crisis, tanto por el debilitamiento de la legitimidad y funcionalidad de las instituciones, como por el desgaste de los componentes tradicionales de la gobernabilidad. Es decir, puesto que los procesos de elección y renovación de gobernantes, la división y estabilidad de los poderes, y los marcos legales de participación, lejos de promover y consolidar la intervención ciudadana, la han limitado, dispersado y hasta enfrentado, han impedido que vaya más allá de la actividad electoral, y, como consecuencia de la debilidad de las instituciones, han propiciado inmadurez ciudadana Ni desconfianza con apatía.

Otro factor que exige una revaloración e impulso a la participación ciudadana, es el desmantelamiento del Estado de Bienestar, ya que con la retirada del Estado en cuanto a promover y estimular el desarrollo con justicia y equidad, dejando a la sociedad en manos del mercado para que sea éste quien se encargue de resolver el problema, millones de habitantes se ven en grave situación, arrastrados a la sobrevivencia marginal y a defenderse con los medios posibles. Entonces, si el poder económico y el poder político se presentan con nuevo rostro y una lógica de actuación **ajena a las** necesidades de la mayoría de la población, es evidente que la caracterización de la sociedad civil y de la ciudadanía tengan que reconsiderarse para comprender lo que está ocurriendo y contribuir al cambio. Por lo anterior, se requiere una nueva orientación para redefinir el papel de la ciudadanía en la búsqueda del bienestar colectivo, con un nuevo fundamento de la gobernabilidad que implique la descentralización del poder y la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida social, desde la generación y distribución de la producción, hasta la cultura y recreación. Se trata desde luego de un proceso, de un camino en el cual apenas estamos ubicándonos, pero del que ya no podemos dar marcha atrás.

El objetivo central de este artículo es reflexionar críticamente acerca de los fundamentos de la participación ciudadana en México, buscando contribuir a su entendimiento como un proceso sociopolítico, en la medida que toda participación se encuentra condicionada y determinada por la estructura social y el sistema político. Asimismo, interesa reconsiderar cuáles pueden ser los factores que inciden en que la participación ciudadana se de, y el grado en que el propio sistema favorece, obstaculiza o mediatiza esa

acción, siempre desde la perspectiva analítica, o sea, desde un esquema comprensivo para reflexionar tomando distancia de los hechos, pero incluyéndolos en el análisis como posibilidades reales.

Así, este trabajo concibe que el ciudadano surge de la sociedad civil, o del pueblo como se acostumbraba decir antes, puesto que es una categoría que se adquiere socialmente y bajo un determinado régimen político que organiza y da fundamento a una sociedad.

## **1. El Concepto de Sociedad Civil**

En el fondo de todas las concepciones acerca de la ciudadanía, esta la noción de sociedad civil, la cual sobre todo a partir de Hegel adquirió un significado moderno, para describir el espacio social delimitado entre la familia y el Estado, y cuya primera y principal institución era el sistema de necesidades, concebido al margen del Estado, es decir, la moderna economía capitalista en donde los hombres intercambian mercancías con toda libertad. Sin embargo, al realizarlo se comportan según sus propios intereses atentando contra la cohesión de la comunidad. Por ello, para proteger los lazos colectivos Hegel incorporó la figura de las corporaciones, con la función de juntar a los hombres, conformar asociaciones independientes cuyas normas serían de valores compartidos y con un significado igualmente aceptado. La variedad de esas agrupaciones de nivel intermedio serviría de catalizador para impedir la división insalvable entre los intereses públicos y los privados. Sólo baría falta una instancia que garantizara la observancia de las normas correspondientes: la policía y la administración de justicia, que coadyuvan a regular el mercado y mantener el orden social, serían el soporte del edificio de la sociedad civil. (Olvera y Avritzer, 1992:233)

No obstante, para Hegel las asociaciones eran insuficientes para asegurar la continuidad de la vida ética, por lo que era necesaria una garantía institucional arraigada por encima de la diversidad de intereses y puntos de vista de las personas en tanto individuos. Esa función únicamente podría cumplirla el Estado, que por definición tenía a su cargo la vida ética, ya que era su conductor y protector. De tal manera, la sociedad civil burguesa depende de la afirmación del

**mundo moderno, el cual ha dado derecho ciudadano al desarrollo de todas las determinaciones de la Idea. Este es el punto central que interesa subrayar. En la sociedad civil converge el hombre en su doble presencia de hombre y ciudadano, ya que al encontrarse sobredeterminado por las necesidades naturales, como persona orienta sus esfuerzos a la satisfacción de éstas a través de la actividad laboral, la cual contribuye a la formación teórica y práctica de las sociedades. Por ello, en la sociedad civil burguesa cada sujeto es, en un sentido, un fin para sí mismo; aunque su realización y metas únicamente pueden conseguirse en colectivo. De ahí que los otros individuos funcionen como parte de ese medio necesario para la consecución de los fines particulares. Por ello, para Hegel, la sociedad civil se presenta como una eticidad contradictoria: por un lado, asociado a la corrupción y el derroche; por otro, la sociedad civil conlleva a la emancipación del individuo por medio de la cual se logra ubicar en el reino de la libertad bajo la forma de ciudadano. Y es que la actitud que los individuos manifiesten en el proceso de satisfacción de sus necesidades se encuentra vinculada con la satisfacción de las necesidades de los demás miembros de la sociedad. Los individuos, en la medida que son ciudadanos de un Estado, son personas particulares que tienen por fin privativo su propio interés. De tal manera que al estar mediado por el interés general, éste se les presenta a los individuos como el conducto, que sin embargo sólo puede ser alcanzado en la medida que se lo permita su conocimiento, es decir, su deseo y actitud hacia lo general, con lo cual se convertiría en un eslabón de la cadena que propicia tal conexión. (Hernández, 1993: 122)**

**Aquí resulta esclarecedora la apreciación de Boyero en el sentido de que el pensamiento hegeliano-marxiano de la relación Estado-sociedad civil fue de la mayor importancia en el entendimiento de la socialidad moderna en la medida que fundamenta cómo es que los sujetos, hechos libres como individuos autónomos debido al rompimiento de los antiguos lazos patriarcales que implicaban sometimiento, se vinculan ahora en relaciones anteriores a lo político, a partir de sus necesidades, intereses y metas particulares. (Hernández, 1993:122)**

**Así, lejos del modelo iusnaturalista en el cual la sociedad civil excluye al estado de naturaleza, en el sentido que los hombres, libres por**

naturaleza, podrían acabar en cualquier momento con los vínculos comunitarios y transformar al estado de naturaleza en estado de guerra, para Hegel la sociedad burguesa (civil) además de acabar con las desigualdades entre los hombres impuestas por la naturaleza, convierte ese desequilibrio en desigualdad de la aptitud, la riqueza y la educación; y puesto que en principio todos los hombres pueden participar de la riqueza general, aunque también de la miseria, esa parte de la riqueza general que a cada quien corresponde se encuentra condicionada por la índole no equitativa de la participación, dependiendo básicamente de la aportación personal, de su capacidad productiva, así como de las características particulares de cada individuo. Y a pesar que se trata de una concepción de la sociedad burguesa, emanada de la Revolución francesa, la sociedad civil no queda reducida al problema de las necesidades, sino que incluye las instancias reguladoras y administradoras de la justicia, encargadas de vigilar por la libertad y la propiedad en general. En esta dimensión, es clara la importancia del Derecho, ya que se encuentra vinculado al reconocimiento de la libertad y de **las garantías** del hombre en la medida que éste pueda ser percibido en su determinación universal como persona, donde todas resultan idénticas, con lo que el hombre vale como tal, independientemente de su nacionalidad, prestigio, riquezas, religión o educación. Es claro entonces, para Hegel, que la sociedad civil existe en tanto hay un derecho positivo, y la aplicación imparcial de la ley, aplicada por la autoridad legítima conforme a principios **ajenos a** la subjetividad.

Con lo anterior la filosofía hegeliana plantea que el individuo se desarrolla en un Estado de derecho, por lo que la sociedad civil trasciende el nivel de las relaciones económicas al asimilar los aspectos jurídicos y administrativos. Destacan en esto, además de la ya mencionada función de la policía, las corporaciones en la medida que, como resultante de la integración de un grupo de individuos que actúan por un interés particular, como la defensa de la riqueza o del patrimonio familiar, son vigiladas y reguladas por el Estado. Y en tanto representan el momento unificador dentro del conjunto de la sociedad civil, apuntan al rescate de la eticidad extraviada.

En contrapartida de Hegel, en la oposición sociedad civil-Estado, donde éste pondera más al Estado, como instancia superior y

universal que deviene en el sujeto de la historia, la encarnación de la Idea ética, Marx otorga el papel central a la sociedad, fundamentando cómo es que la familia y la sociedad civil son los supuestos del Estado y no creación de éste; más bien son los agentes activos que se instituyen como el Estado. De ahí que la sociedad civil se identifique con las estructuras económicas, en tanto que el Estado sea concebido parte de la superestructura jurídica-ideológica. Y a diferencia de Hegel, para Marx la distinción entre una y otra era sólo apariencia, un artificio para ocultar la explotación que se realizaba en las relaciones de producción, donde una minoría eran propietarios y la mayoría no, por lo que la única solución posible era conformar una relación directa entre el individuo, convertido en clase, y el Estado por medio de una revolución a cargo del proletariado, único que por su existencia material configurada en la fábrica era capaz de generar los mecanismos constitutivos de la comunidad: la solidaridad de clase. (Olvera y Avritzer, 1992: 234)

Si bien se reconoce a la concepción marxista el haber esclarecido la esencia de la sociedad burguesa, como organización social basada en la dominación y explotación del trabajo asalariado por el capital, se le ha cuestionado el haber dejado de lado el análisis de las relaciones primordialmente políticas, así como las relaciones constitutivas del tejido social, por lo que se dejaba todo un conjunto de temas sin tratar en relación con la cultura y las identidades colectivas. (Hernández, 1993)

Ese hueco fue cubierto por el pensamiento de Antonio Gramsci, quien replanteó la formulación de Marx acerca de la sociedad civil, relacionándola con una re-lectura de Hegel sobre la dicotomía sociedad civil-Estado. El resultado fue una nueva concepción donde la sociedad civil no corresponde al momento de las estructuras, sino al de las superestructuras; y adecuando la visión hegeliana del paso de la sociedad al Estado, delimitó a la sociedad civil en el marco de las instituciones públicas y las corporaciones. Entonces, la localización de la sociedad civil en el ámbito de las superestructuras implica una crítica de fondo a las concepciones económico-corporativas que confunden **las esferas** de la sociedad política con las de la sociedad civil, y que sólo entienden al Estado como órgano de represión de clase, cuando además tiene la función de equilibrio de la sociedad política con la sociedad civil, en la medida que se

ejerce la hegemonía de un grupo social sobre la sociedad en su conjunto, por medio de organizaciones que se consideran privadas, como la iglesia, los sindicatos, las escuelas, y muchas otras. (Hernández, 1993: 128)

En realidad, el esquema de Gramsci era más elaborado. Partiendo del análisis de la política revolucionaria, concibió un modelo de tres partes en el cual la economía o infraestructura se mantenía como nivel básico, en tanto que la superestructura se componía de dos partes: el Estado o sociedad política y la sociedad civil, que poseía un contenido público, de las asociaciones, y otro privado, correspondiente a la familia. El Estado representa uno de los elementos de la hegemonía de la clase dominante, responsable de la coerción, mientras que en la sociedad civil se lograría el consenso. El consenso se logra a través de la recuperación, apropiación y generación de significados y costumbres surgidos de y vinculados a la cultura tradicional, dentro de la que la religión ocupa un lugar preponderante. Por ello, la sociedad civil se convertía en el terreno principal de la lucha proletaria, puesto que ahí es donde tendría que generarse una nueva hegemonía, con la intervención de los intelectuales orgánicos, que ofrecerían otra visión del mundo: el socialismo.

Lo que se reconoce en Gramsci es que por primera vez dentro del pensamiento marxista logró aislar la economía, la sociedad civil y el Estado. Así, en una doble crítica cuestionó a Hegel por obtener de la sociedad civil el sistema de necesidades, toda vez que su lógica organizativa era diferente, además de haber ubicado en la sociedad civil una significancia cultural], en la cual los cuerpos intermedios y asociaciones, además de defender intereses, también velan por valores simbólicos. Esa concepción conllevaba una crítica a Marx en la medida que Gramsci cuestionaba la identificación sociedad civil-economía. Pero la propia limitación del esquema gramsciano afloraba cuando el consenso aparecía como una forma de continuación de la coerción en el ámbito de la reproducción de la cultura, presentándose como imposibilitada para impulsar desde adentro otros contenidos normativos, por lo que éstos debían ser incorporados desde fuera por la instancia del partido y los intelectuales orgánicos. (Olvera y Avritzer, 1992: 235)

Se advierte como el esquema de Gramsci, siguiendo el pensamiento de Marx en este aspecto, considera que las instituciones de la sociedad civil, si bien autónomas, su función es reproducir los valores que sustentan la hegemonía burguesa, es decir, no tienen en principio un carácter cuestionador, sino están completamente subsumidos en la ideología dominante. De ahí que la sociedad civil deba ser aniquilada y sustituida por otras formas de asociación, modos de vida cultural y valores implantados por el partido político como única vía que, sin embargo, sólo sería un medio, el que funcionaría una vez realizada la revolución, que implicaría la anulación de la hegemonía burguesa, razón por la que la separación entre coerción y consenso, entre base y superestructura dejaría de existir.

Lo que más interesa resaltar, para fines de este artículo, es que el Estado, considerado por los estudiosos como la instancia política casi exclusiva, es sólo una parte del proceso político: la sociedad es la parte complementaria, y además la más importante, ya que en ella confluyen los sujetos en tanto conductores del cambio y agentes activos en el movimiento de la misma dialéctica social y política así derivada.

Para los propósitos de este trabajo, interesa considerar otra concepción que permita comprender e interpretar la participación ciudadana directamente, por lo que se considera a la sociedad civil como el ámbito de una vida social organizada voluntaria, autocieneradora, autosuficiente, autónoma respecto del Estado y regida por un orden legal o conjunto de reglas de aceptación general. (Larrv, 1994: 262)

A diferencia de la "sociedad" en general, la sociedad civil únicamente incluye a ciudadanos movilizados que actúan colectivamente en una esfera pública con el propósito de manifestar sus intereses, deseos y puntos de vista, intercambiar información, lograr metas comunes, y formular demandas al Estado.

Como ámbito intermedio entre el Estado y la esfera privada, excluye de su atención la vida individual y familiar, las actividades grupales de tipo introspectivo, las actividades lucrativas y todo esfuerzo político por hacerse del poder del Estado.

A diferencia de la tradición liberal capitalista que resalta la oposición entre lo público y lo privado, el concepto de sociedad civil incluye ambas esferas, replanteando sus demarcaciones rígidas, y subrayando el papel de los intereses privados en la creación de las condiciones para que la acción colectiva tenga lugar, distinguiéndola de la sociedad política y del mercado por su relativa autonomía; aunque no estando al margen ni de la política y de la influencia de este último. (Vilas, 1994: 279-280)

El ámbito de la sociedad civil abarca un amplio conjunto de organizaciones, formales e informales, las cuales incluyen grupos: a) económicos (asociaciones y redes productivas y comerciales); b) culturales (instituciones y asociaciones religiosas, étnicas y comunales dedicadas a defender derechos, valores, creencias, credos y símbolos); c) de interés (credos para promover o defender los intereses funcionales o materiales comunes de sus miembros, ya sea trabajadores, veteranos, pensionados, profesionales, etc.); d) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad; e) de orientación (movimientos para proteger el ambiente, derechos de la mujer, reforma agraria o protección al consumidor); f) cívicos (que buscan mejorar de manera no partidista el sistema político, democratización a través del respeto a los derechos humanos, la educación y movilización del votante, vigilancia en casillas, la lucha contra prácticas corruptas, etc (Larry, 1994: 263)

Otro ámbito fundamental en el que despliega su actividad la sociedad civil es el llamado "mercado ideológico" y el libre flujo de la información e ideas. Se trata de un universo que abarca tanto a los medios independientes de información colectiva, como instituciones que pertenecen al campo más amplio y autónomo de la actividad cultural e intelectual, es decir, universidades, empresas editoras, teatros, compañías productoras de filmes y redes de actividades culturales de todo tipo.

En cuanto a la organización de la sociedad civil, ésta se diferencia de otras agrupaciones en varios aspectos centrales: 1) La sociedad civil orienta sus acciones hacia fines más públicos que privados; 2) La sociedad civil se relaciona con el Estado en diversas formas, sin

pretender el poder político, en todo caso negocian con él para conseguir determinados beneficios, concesiones, modificaciones en algunas políticas, apoyo o reconocimiento; 3) Tiene como principios el pluralismo y la diversidad; 4) Predomina el principio de la división del trabajo, ya que cada grupo representa intereses y objetivos diferentes; 5) Son independientes de los partidos políticos, aunque pueden establecer relaciones y alianzas convenientes, pero sin ser asimiladas por éstos.

Entonces, la esencia de la sociedad civil que expresa la participación ciudadana radica en lo que constituye la primera y trascendente función democrática de aquella, que consiste en aportar las bases para la limitación y complementación del poder estatal y, de ahí, para el control del Estado por la sociedad y para las instituciones políticas democráticas como la vía más adecuada de ejercer ese control. (Larry, 1994: 265)

Asimismo, si se genera una vida asociativa plena ésta desempeña un papel suplementario al de los partidos políticos, ya que favorece y mejora la experiencia y habilidades políticas de los ciudadanos democráticos, así como ponderando las obligaciones y derechos de la ciudadanía que participa en la democracia. Lo importante es impulsar una cultura democrática de base, trabajando por lograr consensos grupales, propiciando debates tolerantes entre distintas posiciones, contribuyendo así a la solución colectiva de los problemas comunes.

Otra modalidad en que la sociedad civil incide a favor de la democratización se refiere a la apertura de nuevos medios para la articulación, conjunción y representación de intereses, diferentes a los partidos políticos. Esta función es particularmente relevante ya que permite a muchos grupos y organizaciones que no han tenido acceso a determinados recursos hacer presencia en la toma de decisiones que les atañe, sin tener que canalizar sus demandas por las instituciones de la política formal. El hecho es que la sociedad civil efectivamente proporciona una base particularmente sólida en la medida que crea alternativas de participación e influencia en todos los niveles del gobierno, especialmente en el local, ya que es ahí donde se favorece la actuación colectiva en los asuntos públicos,

sobre todo **para transitar** del clientellismo tradicional a la ciudadanía por derecho propio.

Y si bien la organización de la sociedad civil en México se ha irradiado, diversificado y adquirido mayor presencia, aún adolece de una considerable debilidad, sobre todo debido a que las numerosas agrupaciones actúan aisladamente y a nivel local. Hace falta adquirir mayor fuerza social y moral, así como capacidad de aprendizaje normativo. Parece indicado aceptar que nos encontramos en el periodo de formación de la sociedad civil, puesto que se observa una estrecha relación entre democratización y conformación de la sociedad civil. Se trata de un proceso de complicación, en el cual la sociedad civil se desarrolla si avanza la democratización; y ésta sólo puede dar pasos firmes a través de la participación de la sociedad civil. (Arredondo, 1998. 101-106; y Alvarez, 1998: 148-209)

El punto importante, directamente relacionado con la participación ciudadana, radica en que el fortalecimiento de la sociedad civil está en función del desarrollo de las asociaciones voluntarias que configuran el tejido social y recrean nuevas formas de solidaridad; pero asimismo dependen de la existencia de un ámbito público en el cual puedan debatirse las cuestiones de interés común, y de la disponibilidad efectiva de canales institucionales que favorezcan los vínculos entre la sociedad civil y la esfera de lo público, y además con las instancias políticas de representación y el mismo aparato de Estado\_ (Olvera y Avritzer, 1992: 238)

## 2. Lo Público y lo Privado **en México y la Definición Ciudadana**

Así como he considerado la categoría de sociedad civil en su significado históricamente determinado para el caso de México, la oposición entre lo público y lo privado, si bien conlleva algunas características generales, su acepción específica también se debe a y se explica por las condiciones de nuestra historia sociopolítica, y es en ese nivel donde adquiere su sentido propio. Sin embargo, es necesario iniciar el análisis con algunas consideraciones generales que sirvan como marco de referencia para comprender esa dimensión de la constitución de la sociedad que tanto influye en la determinación de la ciudadanía.

La tensión estructural entre lo público y lo privado subyace y participa en la conformación y funcionamiento **del Estado moderno** occidental. Pero en la etapa contemporánea el ámbito de lo público aparece cada vez menos como espacio físico, y que lejos de constituir el espacio público aquél correspondiente a la política, se haya convertido en un mercado, acercándose más el espacio público en un símbolo social, en tanto que la política se lleva a cabo en lugares cerrados como el Parlamento, o en sitios reservados para manejar el poder, como serían los ministerios. (Bolívar, 1993: 54-55).

Si bien los sentidos y contenidos de lo público y lo privado, a la par **que se han vuelto no tan directamente diferenciables como esferas** aparte y por lo mismo menos claros en sus definiciones, y que asimismo su delimitación ha variado y se ha vuelto más compleja junto con su contraposición, lo que se mantiene es el hecho de que la contradicción **entre el** interés particular del individuo, o privado, y el interés general de la sociedad, o público, pervive como el fundamento en la constitución de toda organización de la comunidad humana, del Estado, y de los sistemas políticos en general.

Ahora bien, la contraposición entre lo público y lo privado pudo expresarse abiertamente en la época contemporánea a partir del momento histórico en que la organización social adquirió una mayor complejidad, y principalmente cuando se avanzó en la división del trabajo social, adquiriendo las distintas funciones sociales un determinado nivel de autonomía, de tal forma que su articulación en el sistema social **se presentara** mediada, constituida y avalada por una conciencia social orgánica, soportada en una ética o moral que obligaba a la solidaridad **social a través** de la común interdependencia en una actividad laboral colectiva, y donde las diferencias eran resueltas mediante la negociación, por vía del derecho restitutivo. En otras palabras, donde lo privado, en tanto que implica un derecho, se establece frente al Estado, y no dentro del Estado. (Bolívar, 1991 56).

La antítesis entre lo público y lo privado en su expresión moderna es evidente al fundamentar el interés exclusivamente individual opuesto **a todo lo que atenta contra ese interés el cual, en caso de ser** cumplido retribuirá, posiblemente pero a futuro, a los demás ciudadanos. **Y otro tanto sucede en cuanto se analiza la**

contraposición desde la óptica del interés general, que, al momento de ser satisfecho, incluíra en provecho el interés particular. Y si bien en la contradicción entre las dimensiones de lo privado y lo público parece imposible que alguno de los opuestos pueda definir exhaustivamente su dominio exclusivo, lo que es razón de ese antagonismo, lo cierto es que las dos categorías continúan incluyéndose características que las puedan esclarecer más, aunque presentándose como conceptos definidos uno en función del otro, complicándose y apareciendo como instancias que han adquirido un significado específico a través de historias particulares.

Así, en el caso de México el difícil y accidentado proceso que ha cursado el país, la apropiación fue anterior a la propiedad privada, y más aún que el capital privado lo más común es que en la sociedad compleja los momentos de lo privado no están en lucha al mismo nivel con relación a lo público. Es claro que la apropiación es condición necesaria y anterior a la propiedad, estrechamente ligada al ejercicio del poder; pero se confunde y mantiene, no obstante, en los otros niveles de lo privado como condición casi natural, por caso, en la atribución otorgada al capital para poder explotar terrenos de propiedad comunal, amparado por la necesidad de progreso, o bien en la acción del Estado, al ostentarse como propietario original de la tierra que permite en usufructo a los ocupantes. Entonces, lo privado se presenta como fundamento moral necesario de toda relación con la comunidad.

En relación a lo público, con una raíz ancestral anclada en la organización comunitaria en la cual el individuo no se reconoce como particular ni como persona o individuo, se trata de una designación posterior al Renacimiento. (Bolívar, 1993: 58)

El problema central de nuestra realidad, radica en que las relaciones sociales, en la medida que se establecen públicamente entre individuos particulares, aun están distantes de ser claras y objetivas. No han logrado, como en el caso europeo, producir categorías comprensivas y determinaciones que contribuyan a fundamentar lo específico de las relaciones sociales que soportan el surgimiento de un ámbito de lo público propio, entendido como *representación de finalidades colectivas* de la vida social, como lo define Lagroye. (Bolívar, 1993: 59)

**La cuestión es que se requiere diferenciar la esfera de lo público de la mera dimensión de lo público. Esto es, en tanto que el ámbito de las relaciones sociales de donde surge el Estado se encuentra dominado por la burguesía y que el conjunto de relaciones comerciales y de su información exige normas para garantizar su funcionamiento, y por lo mismo de un agente que las asegure, en esa medida se establece la esfera del poder público. De ahí que el espacio público resulte políticamente orientado debido al papel reconocido a un gobierno y un ejército permanentes que representan una forma de poder continuo, racional y operativo. Por ello, lo público como poder público hace referencia a la diferenciación, como construcción de una representación de la organización ideal de la sociedad, como en el periodo del nacionalismo revolucionario de hace algunas décadas. Entonces, el espacio y el poder público han aparecido indisociables de la función de una concepción global de la sociedad que distingue órdenes de actividades, las particulariza y las clasifica, y dentro de las cuales el Estado es hegemónico. (Bolívar, 1993: 61)**

**Resulta así, que mientras lo público se encuentra indisolublemente vinculado con el Estado y, de ahí, con lo político, el derecho y las leyes; lo privado, que asimismo se ampara en las leyes y el derecho, y es ampliamente resguardado e incluso moldeado por el Estado, es condicionado por el momento particular en que se desarrolla la formación económico-social y con las formas de producción, propiedad y apropiación que la sostienen.**

**En México, a partir de la crisis de los años setenta y la implantación del modelo neoliberal se estableció una nueva relación entre las esferas de lo público y lo privado sobre la base del predominio de los intereses de esta última, con el fin de desarrollar el capitalismo globalizador y el control político, alterándose en conjunto la cultura "moderna" y las relaciones sociales fundamentales. (Ramírez, 1998: 275)**

### 3. Ciudadanía como Categoría Sociopolítica

Dentro de la vida pública de los individuos, la calidad de ciudadano puede quedar definida por la descendencia de sangre, por el lugar de origen o residencia, siempre y cuando se encuentre la persona integrada comunitariamente, así como por la pertenencia a un determinado territorio y filiación cultural, entre los criterios más comunes. En el caso de México, la ciudadanía se relaciona directamente con el Estado de Derecho, y hace referencia a toda persona como objeto de atribución de facultades y deberes, en el sentido jurídico del concepto.

En la base de la concepción actual de ciudadanía se encuentran los postulados del liberalismo político de J. Rawls, los que servirán de sustento y guía para este análisis, ya que contienen y presentan los fundamentos de la participación ciudadana que interesa poner de manifiesto, estableciendo los nexos con la dimensión política del proceso, y una visión pertinente para comprender el caso del México posterior al movimiento social de 1968.

El planteamiento inicial del liberalismo moderno está en su concepción del orden político como un sistema destinado a salvaguardar aquellas libertades y derechos ponderados como básicos en la idea más general de la persona, como el objeto y destino de esas prerrogativas y facultades. Por ello, se busca establecer una vinculación entre lo que se estima valioso para la vida humana, y por lo mismo moralmente importante, y la vida política como un orden social a construir. De ahí que la idea básica de "persona es primordial ya que determina el conjunto de libertades y derechos a proteger.

El liberalismo contemporáneo define a la persona como "la unidad básica de pensamiento, deliberación y responsabilidad. Se trata de un agente social que detenta un sentido de sí mismo en tanto que ser activo afirmado en sus facultades de razón, juicio y reflexión. (Pérez, 1995:203)

Se advierte en esta definición de persona una acentuada racionalización y psicologización, donde subyacen la voluntad y la capacidad de elección. Entre los factores más importantes para ello,

**está la creciente inserción del sujeto en el mundo del intercambio generalizado, de tal manera que, ante un sujeto que como premisa está en posibilidad de alienarlo todo, aquello que es verdaderamente irrenunciable tiende a resguardarse en las facultades intelectuales. Luego entonces, la diferencia específica del hombre, la esencia de su humanidad y el soporte de su dignidad, han quedado históricamente concentradas en las facultades de voluntad y elección, las que se encuentran estrechamente articuladas mediante la facultad de la razón. Además, hay que remarcar la universalización de la idea: un lento proceso histórico ha hecho posible incluir a todos bajo el concepto de persona. "La persona, como fuente original de reflexión y de juicio, como objeto de respeto, afecto y benevolencia, como objeto de libertades y derechos, es una obra reciente que tal vez esté en proceso de constitución". (Pérez, 1995: 203)**

**En el liberalismo político de Rawls este proceso se concretiza en la concepción de todos los ciudadanos como personas libres e iguales. Pero al no estar distribuidas homogéneamente en la sociedad, el dominio al que se hace referencia implica que: el individuo es libre debido a que mediante su razón práctica tiene la capacidad de crear un mundo moral y racional, puesto que esta facultad es común a todos, es decir, el acceso a ese mundo se encuentra, en principio, al alcance de todos. El orden liberal que circunstancialmente resulta es un mundo basado en la razón, cuyo cometido es orientar el compromiso de la voluntad por el cual el ciudadano se da así mismo una norma moral. No en vano la concepción política de la justicia, del orden político y de sus principios es una concepción moral. (Pérez, 1995 204).**

**Ahora bien, la condición de justicia, y que el ciudadano esté en posibilidad de ejercer su voluntad, el valor político central es ahora la libertad, entendida como autolegislación e independencia de la propia voluntad con relación a los otros. Entonces, siguiendo a Rousseau, la libertad se convierte en el signo distintivo por medio del cual se mantienen la cualidad del hombre y los derechos de la humanidad. Y es precisamente debido a este énfasis en la autolegislación como facultad esencial al que se debe el señalado recurso hacia la individualización, hacia la psicologización de la idea del deber, así como a considerar a la ética como fundamento de la política. Esto último resulta comprensible, ya que al convertirse en**

autolegislador, el sujeto tiene que encontrar en sí mismo la norma de su propia coherencia moral y política.

**En tanto agente activo, la persona posee dos tipos de facultades o poderes: poderes de razón y poderes morales, ambos con un sustento psicosocial. Los primeros son aquellas operaciones comunes del entendimiento: juicio, reflexión e inferencia, acompañados de pautas de corrección y criterios de justificación. Resultan fundamentales, ya que van a permitir al ciudadano definir racionalmente un esquema para escapar de la retórica y del discurso como formas de argumentación, situándolo en el terreno único de la razón. Sin embargo, para los fines de este ensayo son más relevantes los poderes morales, ya que en ellos es donde se soporta el contenido de la autolegislación y el sentido de deber y obligación. Los poderes morales son dos: capacidad para poseer un sentido de justicia, y la capacidad para una concepción del bien. (Pérez, 1995: 207).**

Con base en su sentido de justicia, el ciudadano tiene los medios morales para crear y honrar un sentido de cooperación social justa, expresado en unos principios básicos que son ampliamente aceptados, a partir de la concepción de persona que se ha postulado. Asimismo, incluye un impulso para actuar en acuerdo razonable con otras personas, para ser asumidos en torno a una reflexión cuidadosa. A través de su segundo poder moral el ciudadano tiene la facultad de crear una concepción de su propio bien, es decir, es apto para formar, revisar y perseguir racionalmente fines y metas que exigen su idea de felicidad personal. Desde luego que una concepción del bien implica un determinado esquema de fines últimos, vínculos, lealtades y todos aquellos afectos que le unen con otras personas y grupos, pero que aquí sólo se mencionan

Ser ciudadano significa poseer una idea directriz de los principios justos de cooperación social, una idea individual de felicidad, el uso de principios de razonamiento y juicio para determinar esas ideas y un sentido moral para obligarse a seguirlas. Pero ser ciudadano liberal exige un paso adicional consistente en establecer una jerarquización entre sus sentidos morales: el derecho, que deriva del sentido de justicia, es prioritario sobre el bien, o sea, el marco jurídico institucional que protege ciertas libertades y principios básicos se

sobrepone **a la idea del bien** individual. Ahora **bien**, el ciudadano liberal tiene buenas razones para **actuar así, ya que esa prioridad le asegura, en el plano moral, la inviolabilidad completa de su persona** impidiendo que **algún supuesto bienestar de la mayoría justifique el aniquilamiento de alguno**; en el plano epistemológico le asegura que su elección **individual y sus aspiraciones son inviolables, siempre y cuando estén circunscritas dentro de los límites permitidos por el derecho**. El ciudadano **preserva así su facultad de autolegislación y su valor moral, pero se ve obligado a construir dos ámbitos de moralidad: uno privado, donde posee una idea de felicidad y un ámbito público de principios de justicia compartidos**. Sabe que su **idea de bien está a salvo**, pero al costo de **no ser generalizable**; sabe que los principios **de justicia son compartidos, pero acepta que pueden no coincidir con su idea de felicidad**.

**Esa separación de los dos poderes morales manifiesta un proceso histórico que ha conducido a la relación, característica de las sociedades modernas, entre un sentido del "yo" y su pertenencia a un nosotros' cada vez más problemático y fragmentado**. Tal proceso histórico **muestra que no existe una relación unívoca entre el individuo y la comunicad, sino una serie de "soluciones" que ponen énfasis en uno u otro de los extremos de la relación**. La "solución" de nuestras sociedades **consiste en sobrevalorar al individuo como instancia autolegitimada; pero al fin individuo en sociedad**.

**De ahí que la idea de ciudadano no puede escapar al problema de la integración entre el 'yo' y el "nosotros" y los dilemas éticos y políticos que origina en nuestros días**. Estos dos ámbitos de moralidad son el primer marco de deberes y mandatos dirigidos al ciudadano. En el ciudadano **recae en adelante la legitimación y la continuidad de las instituciones políticas y de su mundo moral; pero toca al ciudadano encontrar alguna vinculación entre su mundo moral y el ámbito de cooperación social**. Todo lo que se busca en la elección de los principios de justicia **es que se proteja la concepción política de la persona y que los puntos del pacto político sean independientes de y no contradictorios con otras concepciones sustantivas de felicidad**.

**Ahora bien, hablar de las facultades racionales y morales no es suficiente, ya que el uso de la racionalidad instrumental no le permite al ciudadano un conocimiento de los demás y la forma de actuación**

que asumen, a fin de poder darle fundamento al sentido de cooperación; aunque, desde luego debe tener una base racional. Se trata de lo que podría llamarse lo razonable, es decir, lo justificado, sensato. Por ello, lo razonable se presenta como un nuevo sentido moral, un nuevo mandato hecho al ciudadano, asociado a las razones que lo mueven a la cooperación social.

Se puede decir que un agente es razonable cuando está dispuesto a proponer, respetar y enaltecer un conjunto de principios y estándares que definen términos equitativos de cooperación; es sensato, además, cuando posee la voluntad de reconocer la fuerza y alcance de los juicios morales y políticos que se forma y acepta las consecuencias que se derivan de esos juicios, es justificada su acción, finalmente, cuando esta dispuesto a gobernar su propia conducta con base en principios que él mismo y los demás pueden argumentar y aprobar en común. La persona razonable es aquella que detenta un sentido de cooperación enmarcado en una idea de justicia, es decir, es aquel que toma en cuenta las consecuencias de sus acciones con relación al bienestar de los otros. Lo razonable, entonces, es la educación específica del ciudadano liberal. Pero es crucial, ya que en la idea de un consenso posible entre individuos razonables, descansa en buena medida la concepción liberal de la justicia como equidad.

Lo que motiva al ciudadano no es un fin último como consecuencia de o recompensa por sus acciones, sino su interés a largo plazo en establecer una forma de cooperación en la cual se respete su concepción de las libertades y derechos básicos como persona, así como hacerlo en términos tales que otros puedan emularlo y asumirlo razonablemente.

Un segundo aspecto relativo al impulso razonable a la cooperación social se refiere a la posibilidad de desacuerdo: la persona razonable debe reconocer la fuerza de los argumentos con los que formula sus juicios. Esto es así debido a que en la exploración de un esquema justo de cooperación es altamente probable que aparezcan puntos de vista diferentes y controversias de mayor o menor grado. Por ello, ser razonable significa delimitar esos desacuerdos dentro de los límites de la búsqueda sustentada de consenso. Ser razonable es poder valorar las demandas de otros no en relación a nosotros.

mismos, sino respecto a los demás y a las propias instituciones; en su caso, estar dispuesto a actuar y modificar sus propias creencias ponderando sus juicios y los de otros. Ser sensato también en el desacuerdo es parte del 'ideal político de ciudadanía democrática'. Como tal, esta concepción se vincula a la necesidad de construir un pacto, llamado 'razón pública', compuesto de un conjunto de valores políticos compartidos. (Pérez, 1995: 210)

Toda vez que se trata de un contrato moral, la legitimación y la justificación de las instituciones políticas tiene un carácter permanente, ya que se requiere una ley invariable que permita corregir las desviaciones. Asimismo, el ciudadano debe crear un dominio político que sea comunicable y expuesto a los demás. Si bien no es un mandato fácil de cumplir, se explica porque así se hacen transparentes las razones de la elección y el compromiso moral del agente razonable.

Luego entonces, en la razón pública se concretiza el proceso a través del cual el ciudadano, acatando la ley, se autocontrola y actúa por sus propias convicciones, obedeciendo absolutamente. Como imperativo moral, por lo tanto, no conlleva una finalidad pre-establecida, sino que alude a la racionalidad fundamental por medio de la cual el individuo se muestra como persona. Esa exigencia pública tiene dos significados para el ciudadano: a) que es una razón definitoria, y b) funciona como un modelo de comportamiento.

En el primer caso, se trata del mandato de comunicabilidad, a través del cual se debe hacer explícito a otros los fundamentos que animan la acción ciudadana sobre valores de la razón pública; en tanto que como ideal de conducta establece lineamientos por los que el ciudadano se autogobierna, ateniéndose a su responsabilidad y a la vez preservando su autonomía. Por ello, la razón pública no genera una obligación legal, sino un deber moral de comportamiento. "Comprender cómo conducirse en tanto que ciudadano democrático, incluye comprender un ideal de razón pública". (Citado por Pérez, 1995 219)

Lo importante es tener en cuenta que tanto la total comunicabilidad como el ideal de comportamiento conforman el deber de civilidad que el individuo observa en tanto ser político con una praxis legitimada.

La razón pública es, en buena medida, un logro fundamental en la conducta social del ciudadano. Se trata de una razón, no sólo en tanto que diferente del discurso y de la retórica, ya que la razón pública no tiene relación con la persuasión ni con la simulación. corresponde a lo público debido a que en ella es el colectivo de ciudadanos que ejerce el poder político y coercitivo final (Pérez, 1995: 220)

A la vez, puede considerarse como una razón libre, puesto que es la razón práctica que permite crear un mundo de vida social inteligible, al margen de los obstáculos de la configuración ideológica del sujeto

**En otro ángulo, la razón pública representa la concepción política de la justicia, integrada ésta por dos componentes principios sustantivos de justicia y pautas de evaluación, o sea, criterios de certeza para poder decidir si los principios se aplican correctamente y hacen presentes las políticas generales, y las normas bajo las que se vive. Al ciudadano se le plantea que acepte las premisas y el procedimiento en conjunto; lo no previsto, o ciertas contingencias de ajuste, se dejan al ámbito de un acuerdo tácito razonable.**

Ahora bien, la relación entre justicia y ciudadanía requiere analizarse bajo otra perspectiva que la del liberalismo, a fin de poder comprender cuáles son los factores y condiciones de la participación ciudadana en el México de hoy.

Ante todo, se concibe al ciudadano como sujeto y agente de un proceso político social donde la democracia es el medio para alcanzar el beneficio colectivo. Por lo que el estatuto de ciudadanía tiene la función central de evitar la exclusión de la existencia política, lo cual es uno de los obstáculos que más atentan al ejercicio pleno de la participación ciudadana

Para comprender desde otro ángulo el problema de la justicia y la ciudadanía, es necesario poner frente a frente las dos ideas siguientes: a) en lo que puede llamarse el ideal cívico de la ciudadanía, el paradigma radica en que el ciudadano haga lo justo, es decir, que apoye las leyes generales que dan el marco para evitar la desigualdad, y que promueven la solidaridad entre los diferentes

sujetos de derecho; y b) como ideal de participación, la justicia surge del hecho mismo de la posibilidad del debate, ya que precisamente con base en la deliberación es que se aprueban las leyes. Sin embargo, los dos modelos señalados tienen limitantes: suponen una sociedad cerrada, de reducidas dimensiones, y con un elevado nivel de uniformidad ideológica. Pero lo más cuestionable es que no se adapta al funcionamiento de las democracias representativas. Veamos brevemente los cuestionamientos.

En cuanto a la actuación justa, equitativa y solidaria, el problema radica en que si bien cuando se considera una acción individual, generalmente se asume la existencia de individuos independientes con capacidad física y psíquica para lograr metas con base en determinado principio orientador, al tratarse de acciones colectivas no se fundamenta la cuestión de ¿cómo y en qué condiciones cierto número de individuos participan voluntariamente en acciones colectivas? El hecho es que comúnmente se responde como si no existiera diferencia entre intereses individuales e intereses colectivos: como si los individuos participaran en acciones colectivas en forma natural debido a que comparten entre sí los mismos intereses objetivos. Del supuesto de que individuos racionales promueven sus intereses personales no se desprende que grupos de individuos impulsarán sus intereses colectivos, a menos que el grupo sea reducido o se emplearan algunos incentivos complementarios a la realización del interés grupal. En todo caso, como ideal cívica, la acción colectiva no egoísta ni convencional podría explicarse en términos de motivos no materiales como solidaridad, altruismo, o creación de valores e identidad colectiva. (Cadena, 1999: 168)

En una sociedad dividida en clases y donde, además, el Estado encamina a la sociedad hacia un modelo desventajoso para la mayoría de la población, y con predominio hacia los intereses privados, los principios de la acción justa se vuelven relativos y difíciles de encontrar en la práctica ciudadana, e incluso poniendo en tela de juicio los supuestos de la racionalidad liberal en la medida que puede sobreponerse otra racionalidad que, no sin fundamento, representaría una pauta de comportamiento ante una situación de mayor injusticia. Es decir, que aún si se supone la existencia de individuos racionales bien informados acerca de la situación, lo racional podría ser no participar en las acciones colectivas, sino

aprovecharse de los beneficios y sacar ventaja de las acciones de otros, imponiéndose el egoísmo.

En relación con el ideal participativo, lo cierto es que difícilmente es el debate la vía para esa participación en México, más bien siguen predominando el clientelismo, las influencias y el peso de la fuerza con que se presenta una acción colectiva a exigir sus demandas. La deliberación y los argumentos de altura no parecen estar a tono con el común de la política seguida para arreglar posibles tensiones con los intereses ciudadanos.

Ambos casos, por justicia o participación, tienen pocas posibilidades de ser efectivos y significativos en las democracias representativas, donde la 'democracia' se determina y sanciona en el Parlamento, y las acciones de participación ciudadana quedan bastante lejos de las decisiones y negociaciones importantes, precisamente por ello es que los modelos señalados no operan, o bien quedan en un segundo plano y, por lo mismo, infuncionales como ideales a alcanzarse.

El problema central es que la ciudadanía y la justicia, centrales en la concepción del liberalismo político de Rawls, no presentan una correspondencia que los haga necesariamente afines. La justicia no es tributaria de la historia. La realidad es que el ciudadano moderno vive en una sociedad de extraños, muchas veces sin raíces comunes, ni ideologías o visiones compartidas. El ciudadano únicamente se define por su status jurídico y por los derechos de los que sea titular.

Lo anterior se relaciona directamente con el supuesto de que en las democracias representativas los ciudadanos deben ser políticamente activos y, sobre todo, independientes moral y materialmente. Asimismo, en principio, los ciudadanos son políticamente iguales en el ejercicio del voto, y elegibles en todas las funciones electivas. Son iguales ante la ley. El ejercicio del poder por el gobierno está limitado por la ley y los ciudadanos tienen el derecho a hacer que los funcionarios del Estado comparezcan ante tribunales imparciales. Este es el principio de justicia inmanente en el sistema de gobierno representativo.

Pero en ese **esquema, los ciudadanos sólo son incorporados** esporádicamente **a las actividades** públicas, y depende **de cada uno** en particular decidir si participa o no de la vida política y qué **tanto se** involucra

Ahora bien, las reglas fundamentales de la justicia son procesales y se basan en la igual protección de las leyes y en un conjunto de libertades individuales. La distribución de los derechos políticos se **fundamenta, en principio, en la igualdad de los ciudadanos. En este sentido, la teoría de la justicia social distributiva considera a los** ciudadanos en función de los beneficios que reciben y de las cargas que deben **asumir.**

Esta concepción de la justicia social distributiva establece que el mecanismo implica la relación entre un grupo que gobierna y que se encarga de la distribución de los recursos con base en determinadas normas fundamentales del régimen: igualdad de deber y de posibilidades, según los valores de la democracia, y promoción de esos principios. Sin embargo el punto central radica en que no puede haber un sentido de justicia sin democracia de la vida cotidiana.

Existe una exigencia cívica de respeto mínimo por el semejante a la **que todo miembro de una sociedad democrática está sujeto y, si no la obedecemos, somos al mismo tiempo, activa y, especialmente,** pasivamente injustos. Asimismo, para poder ejercer **convenientemente su ciudadanía, los ciudadanos deben tener un** mínimo de educación, bienestar y esparcimiento.

**La ciudadanía vista desde abajo es una manera de afirmar derechos** imperfectamente reconocidos y de hacer oír el descontento. La protesta es, a menudo, la principal actividad de los ciudadanos. El ciudadano en tanto sujeto que tiende a ser políticamente pasivo, **no se despierta más que cuando vive una injusticia. Saben que tienen** derechos que son negados por la rutina y que su status se ve **amenazado.**

**Referencias Bibliográficas**

Alvarez, L. 'El desarrollo de la sociedad civil la participación organizada de la sociedad', en Alvarez, L. *Distrito Federal Sociedad, Economía, Política y Cultura*. México, IICyH-UNAM, 1998.

Arredondo, V. 'Participación ciudadana y gobernabilidad', en *Revista Sociedad Civil*, núm. 3, vol.II México, Demos, 1998.

Bolívar, A. "Lo público y lo privado en el liberalismo social", *Revista Sociológica*, núm. 22, mayo-agosto. México, Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, 1993.

**Hernández, L. "Notas sobre la concepción de sociedad civil en Hegel y Gramsci", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 151, enero-marzo. México, IISoc-UNAM, 1993**

Larry, D. **Repensando la sociedad civil**, en *Política social y participación ciudadana Ideas para la cultura de la democracia*. México, Corporación Editorial MAC, 1994.

Olvera, A. y Avritzer, L. "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre. México, IISoc-UNAM, 1992.

Pérez, S. "Un ideal de ciudadano liberal", en *Revista Sociológica*, núm. 28, mayo-agosto. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1995.

Ramírez, R. M. "El mito de la calidad en la Educación Superior: Colonización de la esfera de lo privado en lo público", en *Revista Convergencia*, núm. 16, mayo-agosto. México, Fac. de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.

Vilas, O. "La hora de la sociedad civil", en *Política social y participación ciudadana. Ideas para la cultura de la democracia*. México, Corporación Editorial MAC, 1994.

Shklar, J. **Justicia y ciudadanía**, en Affichard, J. y de Foucauld, J. B. **Pluralismo y equidad. La justicia social en las democracias**. Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.



**Manos que hacen el gasto**

EL CONCEPTO **DE LO PÚBLICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UN ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA Y PROSPECTIVA** DE LA NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DE **LO PÚBLICO Y DEL PÚBLICO.**

*Roberto Moreno Espinosa*

**Prefacio**

El concepto de lo público ha tenido una transformación a través del tiempo y del espacio que se da en gran medida en paralelo al proceso de desarrollo de la sociedad moderna, en particular a los cambios en esta última y en su expresión como sociedad organizada políticamente: el Estado; y casi en paralelo a las formas de organización de la propia sociedad donde expresa su capacidad autogestionaria pero ciertamente en convivencia y corresponsabilidad con el Estado, y más precisamente la ampliación paulatina del espacio público como *hábitat* común de dependencias y entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil; asimismo como asiento del interés general mediado por la intervención estatal, así como por el impulso autogestivo de la sociedad civil, sus grupos organizados y la ciudadanía. En consecuencia, es fundamental tomar en consideración las relaciones que se establecen entre la sociedad y el Estado y entre éste y aquélla si de profundizar en el concepto antes aludido **se trata**.

La idea y dinámica de lo público y del público tiene expresiones específicas en las diferentes formas de Estado, así en la época del Estado absolutista la expansión de lo público se identificó en lo fundamental con lo estatal de manera creciente, en tanto que en la sociedad que le precedió: la feudal, Estado y sociedad se encontraban confundidos por lo que la esfera de lo público y de lo privado estaban ampliamente identificadas. La formación y consolidación de los modernos Estados nacionales tornó en un imperativo el monopolio de lo público y más precisamente del poder público por parte del Estado,

Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)', ha sido profesor **en diferentes instituciones** de educación **superior** en México; autor de varios libros y numerosos artículos sobre su disciplina **actualmente** es Coordinador del Posgrado de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

reduciendo a la sociedad civil a los confines de lo privado, con ello se labra y construye una profunda centralización y burocratización del Estado. En este proceso se van desarrollando, generando y creando nuevos espacios de reunión y acción en donde confluyen individuos de diversas clases sociales particularmente integrantes de la tradicional nobleza cortesana, así como de las diversas fracciones de la burguesía en ciernes, dando pie a la formación del público, que tiene desde la época monárquica un proceso de desarrollo creciente.

Es pertinente considerar que la sobredilatación de lo estatal de lado de lo público-gubernamental impactó y lesionó fuertemente los intereses de las clases, incluidas las propietarias. El siglo XVIII fue el escenario histórico en que lo anterior se hizo irresistible por lo que se atizó la caída del Estado absolutista, surgiendo entonces el moderno Estado burgués de derecho en forma de Estado liberal.

En la fase correspondiente al Estado liberal la esfera de lo público y del público sufre transformaciones esenciales, puesto que las clases propietarias reclaman un mayor espacio para sus actividades vinculadas a la producción y al intercambio mercantil; políticamente fijan su interés de clase en el parlamento o en el poder legislativo, habida cuenta de que ello les permite mantener a raya y controlar la acción del ejecutivo y al menos momentánea e ilusoriamente frenar la centralización lograda bajo la égida del ejecutivo regio. Sin embargo, la exacerbación de la lucha de clases es favorable una vez más a la fortaleza del ejecutivo, por tanto al fomento y desarrollo de la centralización y a la ampliación renovada por parte del Estado del espacio de lo público, el cual sólo comparte de manera limitada con la sociedad civil, a pesar de aquella idea muy generalizada en la fase del Estado liberal, de que éste debía dejar hacer a la sociedad lo que sabe hacer por sí misma.

El denominado Estado bonapartista<sup>1</sup> anuncia al Estado de bienestar. En esta fase se multiplican las tareas, cometidos y actividades estatales, la clase capitalista pierde la capacidad de gobernar y es

<sup>1</sup> Acerca del concepto del Estado bonapartista o bonapartismo, consúltese: Marx, Carlos. *El Dieciocho* *Brumario de Luis Bonaparte*; **Rodríguez Araujo**, Octavio. *La Reforma Política y los Partidos en México*, en particular el apartado relativo a "las razones endógenas de la reforma política".

confinada a "sus negocios"; las clases asalariadas y campesinas son corporativizadas, lo que produce y brinda al Estado **una amplia** autonomía relativa respecto de las clases dominantes.

El desarrollo de la sociedad civil y de sus grupos organizados -fenómeno que es inherente a los países con un mayor grado de descentralización-, genera y añade nuevos ingredientes que alteran y modifican la dinámica, la idea y el concepto de lo público, este último entendido como "la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía." (Uvalle, 1994).

En una época más reciente, las tendencias descentralizadoras, el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, el incremento en la capacidad de auto-organización de la sociedad civil, la necesidad de reivindicar la preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico, los derechos humanos, los derechos de la mujer, el incremento por otras vías del ingreso real, de la seguridad ciudadana, etcétera, son algunas de las causas que propician nuevas formas de asumir los problemas colectivos, dando lugar así a un nuevo concepto de lo público y del público, por tanto de las relaciones entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

En suma, el objeto del presente trabajo se orienta al estudio de la trayectoria que ha tenido la construcción del espacio público y del público en las diversas formas de Estado, al análisis de los cambios generados en relación al concepto de lo público, en congruencia con las condiciones históricas que envuelven tales cambios, así como efectuar un breve análisis prospectivo de la administración pública ante la hipercomplejidad creciente que se ha venido asentando en el mundo contemporáneo, los ambientes de incertidumbre y contingenciales característicos del fin de siglo.

La organización en que se presenta es la siguiente: en primer lugar se desarrolla un breve estudio del proceso formativo del espacio público, del espacio privado y del público en el periodo histórico que va de la época del Estado absolutista a la época del Estado bonapartista; a continuación se analizan los cambios en la dinámica y concepto de lo público de la época del Estado bonapartista al momento actual; seguidamente se hace un estudio prospectivo del desarrollo de lo público, del público y el papel de las instituciones que conforman a la

administración pública; por último se incorporan las conclusiones y la bibliografía consultada.

## **1. La Formación del Espacio Público Durante la Época del Estado Absolutista**

La prolongada fase feudal que mantuvo sumido al mundo occidental en una sociedad estacionaria a lo largo de casi un milenio, cobijó una sociedad y un Estado que en gran medida constituyeron una identidad. Sin embargo, los procesos que se viven en la alta edad media e inicios de la fase correspondiente al novísimo Estado absolutista asociados a la expansión del mercado producto de los grandes descubrimientos, el desarrollo de las formas de organización política, la promoción del derecho romano favorable a la juridización de la vida social, además de la formación irresistible de los Estados-nación, crean las condiciones que perfilan la diferenciación entre el Estado y la sociedad y consiguiente formación creciente del espacio público, en mayor medida ocupado por lo público-estatal-gubernamental, y en menor proporción por la actividad organizada de los súbditos; y si acaso por algunas fracciones de la burguesía en ciernes.

El leviatán estatal va adoptando formas específicas congruentes con las peculiaridades de las diversas regiones y latitudes que se perfilan como Estados modernos; en el caso específico de Inglaterra las revoluciones burguesas del siglo XVII modifican el régimen político inglés, dando pie al tránsito de una monarquía absoluta a una monarquía parlamentaria. Dan motivo a Hobbes para desarrollar sus grandes obras: *El Leviatán* y *El Behemoth o el Parlamento largo*, la segunda de dichas obras referida a las causas, desarrollo y consecuencias de la guerra civil, en tanto que la primera se trata de "un libro inglés en el cual desarrolla su teoría entera de la gobernación civil, en relación con la crisis política resultante de la guerra" (Sánchez Sarto).<sup>2</sup> Así, la formación, desarrollo y consolidación de la monarquía

<sup>2</sup> El *Leviatán* es un monstruo de traza bíblica, integrado por seres humanos, dotado de una vida cuyo origen brota de la razón humana, pero que bajo la presión de las circunstancias y necesidades decae, por obra de las pasiones, en la guerra civil y en la desintegración, que es la muerte. Sánchez Serio, Manuel, "Prefacio", en Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. México, FCE, 1980. p. XIV.

**absoluta propicia que se fortalezca y distinga el leviatán estatal de la sociedad sobre la cual establece su imperio y ejerce su acción.**

**La diferenciación entre el Estado y la sociedad tiene una relación estrecha respecto al concepto e idea de espacio público-estatal y espacio privado, así como de lo público como espacio de intersección entre los dos primeros, por tanto con la definición del ámbito privado y de la esfera del poder público. Sobre el particular nos parece pertinente aludir al replanteamiento en el estudio de la administración pública con base en las aportaciones de los filósofos políticos de los siglos XVI y XIX:**

"Bodino y Hobbes analizaron el surgimiento y el desarrollo de la monarquía absoluta, dando por supuesto la desvinculación entre vida política y vida civil; en tanto que Rousseau y Tocqueville abordaron la formación de los sistemas republicanos, como una reacción de la sociedad frente al creciente poderío del Estado. Por su parte, Hegel y Marx sistematizaron y desarrollaron el divorcio de la sociedad y el Estado, a partir de esa separación, las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo'."

La distinción entre la esfera pública y la esfera privada constituye un proceso histórico que se labra y desarrolla durante la época de la monarquía absoluta y que provoca y demanda el desarrollo a su vez de relaciones entre la esfera privada -ámbito de la sociedad civil- y la esfera pública -ámbito del Estado-. Abundando con el autor antes citado cabe señalar:

*'...La separación del Estado y la sociedad implica la distinción por un lado, entre vida pública y vida privada y, por el otro, entre intereses particulares e interés colectivo. Ya que el capitalismo creó al individuo desembarazándolo de las comunidades medievales, la sociedad civil es el seno en que se desenvuelve ese individuo y los intereses que, como intereses particulares, le son inherentes; el Estado, por su parte, desprendido de la sociedad, encarnará el interés colectivo de las clases*

\* Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986. p. 67.

dominantes, presentándolo formalmente como el interés colectivo de la nación” 4

Paralelamente a la formación y delimitación del ámbito privado y de la esfera del poder público, se va desarrollando un proceso interesante e imprescindible de ser estudiado relativo a la formación del público o de lo público, que en términos empleados por J. Habermas se concibe como la *publicidad burguesa*.<sup>5</sup>

La publicidad burguesa que va teniendo expresiones crecientes cobra ascendentemente una mayor presencia política que la torna en una publicidad políticamente activa, donde juega un papel fundamental la ilustración de ciertas capas de la sociedad que se va dando espacios y construyendo lugares de discusión, de esparcimiento, de reunión que dan lugar al público y nuevos públicos donde éste razona, cuestiona, discute, cambia impresiones, crea una opinión pública que tiene implicaciones políticas y va expandiendo desde la acción de individuos privados un *hábitat* novedoso: lo público.

El surgimiento del público y de lo público -más allá de la esfera del poder público- es además una clara manifestación del surgimiento de las ciudades y de la oposición campo-ciudad

La ciudad -apunta Habermas- no es sólo centro económicamente vital de la sociedad burguesa; en contraposición político-cultural con la <corte>, es signo, sobre todo, de una publicidad literaria que cuaja institucionalmente en las *coffee-houses*, en los salons y en las *Tischgesellschaften* (convidados o comensales) .5

Las formas de reunión y asociación van así trascendiendo y rebasando las promovidas en torno a la corte de carácter aristocrático, formas en proceso de decadencia hacia el siglo XVIII, en contrapartida al fortalecimiento de la aludida publicidad burguesa. Insertamos a continuación un cuadro proporcionado por Habermas en el cual

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 68; cursivas nuestras,

La publicidad burguesa puede captarse ante todo como la esfera en la que las personas privadas se reúnen en calidad de público. Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, edit. Gustavo Gilj, 1982, p. 65.

<sup>5</sup> *Ibid*, pp. 67-68.

esquematiza los ámbitos privado y del poder público y en la parte intermedia de ambos el espacio que comprende la formación del público.

### Publicidad Burguesa en el Siglo XVIII

<u>Amb RO privado</u>		<u>Esfera del poder <i>publisco</i></u>
<u>ublicidad burguesa</u>	Publicidad política	Estado
(Ambito del trafico mercantil y del trabajo social)	Publicidad literaria (Clubs, Prensa)	(Ambito de la <i>policía</i> )
Espacio celular de la pequeña familia (Intelectualidad <u>pequeño-burguesa</u> )	(Mercado de bienes culturales) <Ciudad>	Corte (Sociedad aristocrático-cortesana) .

Fuente\_ Habermas, J. *Historia y critica... op cit*, p. 68.

Abundando en los planteamientos habermasianos en torno a la publicidad burguesa y sus relaciones con el Estado y la sociedad en el siglo XVIII conviene destacar:

"La línea de separación, fundamental en el presente contexto, entre Estado y sociedad escinde a la esfera pública del ámbito privado. El ámbito público se limita al poder público -aún contamos a la corte en él- *La <publicidad> propiamente dicha hay que cargarla en el haber del ámbito privado, puesto que se trata de una publicidad de personas privadas.* En el seno del ámbito reservado a las personas privadas distinguimos, por consiguiente, entre esfera privada y publicidad. La esfera privada comprende a la sociedad burguesa en sentido estricto, esto es, al ámbito del tráfico mercantil y del trabajo social; la familia, con su esfera íntima, discurre también por sus cauces. *La publicidad política resulta de la publicidad literaria; media, a través de la opinión pública, entre el Estado y las necesidades de la sociedad*"

<sup>1</sup> ;*ibid*: cursivas **nuestras**.

**La formación del público identificado con la publicidad burguesa tiene así su origen en el seno del ámbito privado, es decir, se trata ni más ni menos que de una institución de la sociedad civil con una fuerte tendencia a la politización y además como un contrapeso creciente al poder político regio. Tal elemento es fundamentalísimo en la comprensión del desarrollo del público y de lo público en la época contemporánea.**

**En congruencia con el origen del público en la fase que preparó al orden burgués se consideraba como tal a los lectores, espectadores y auditores que tenían que ver con el consumo y crítica del arte y de la literatura de la Francia del siglo XVII.**

**Asimismo, con el crecimiento y desarrollo de las ciudades se va desarrollando un conjunto de instituciones catalizadoras del nuevo pública y de la publicidad de corte burgués ; nuestro autor ejemplifica las surgidas en Inglaterra y Francia, las cuales cubrían idénticas funciones sociales, así cita: "las casas de café en su época floreciente, entre 1680 y 1730, los salones en la época que media entre la regencia y la Revolución. Se trata, aquí como allá, de centros de crítica literaria y, luego, también política, en los que comienza a establecerse una paridad entre las gentes cultivadas procedentes de la sociedad aristocrática y las de la intelectualidad burguesa."**

**Un aspecto al parecer trivial va marcando la pauta para la expansión a escala ampliada de los públicos, tal es el caso de la apertura de casas de café a finales del siglo XVII, lo que hace que a mediados del siglo XVIII existan sólo en Londres alrededor de 3000 cafés, pequeños espacios de reunión de gran significado en lo social y después en lo político.**

**Haciendo referencia a Westerfrólke, Habermas incorpora una prolongada cita sumamente sugestiva que tiene un amplio significado en el proceso histórico de conformación del pública y que conviene tener en cuenta:**

**'Cada profesión, cada estamento comercial, cada clase, cada partido tenía su café predilecta. Los juristas discutían de derecho o de ciencia,**

*e Ibid, p. 70.*

criticaban el último suceso, o el más reciente 'bocado de Westminster' en Nando's o en el Grecian, en las cercanías del Temple [...] Las personas de la City [se refiere a los ciudadanos relacionados con el centro bursátil y financiero de Londres; la City -N. del T.] se encontraban para criticar la subida y la bajada de las acciones y confirmar el nivel de las primas de seguro en Garraway's o en el Jonathan's. La clerigalla intercambiaba chismes académicos o tomaba posición respecto del último sermón del Dr. Sacherevell en Truby's o en el Child's. Los soldados se reunían para comentar sus cuitas en el Old o en el Young Man's, cerca de Charing Cross. El St. James' o el Smyrna eran el cuartel general de los políticos *whigs* [liberales], mientras que los tones [conservadores] frecuentaban el Cocoa Tree o el Ozindás, todos ellos en la St. James' Street [la oposición *whig/tory* se remonta al siglo XVII, cuando tras la Revolución de 1668 se suscitó la lucha por la subordinación o no subordinación de la Corona al Parlamento. A mediados del siglo XIX -añade Habermas- la postura de los *whigs* fue asumida por los liberales -N. del T.]. Los escoceses se reunían en el Forest's. Los franceses en Gilés o en Old Slaugther's, ambos en St. Martins Lant. Los jugadores, en el White's y en las casas de chocolate en torno del Covent Garden.

Los artistas honraban al vecindario del Gresham College con su presencia, y los espíritus exquisitos se reunían en Will's, en Button's o en Tom's, todos ellos en la Great Russell Street. Luego de las representaciones del teatro Pikett y en el mejor clima de tertulia, que duraba hasta la medianoche [...] Los comerciantes adinerados charlaban sobre las subidas y las bajadas de las acciones en Lloyd's. En Robin's y en Mrs. Rochefort's se dejaban caer los diplomáticos extranjeros y los banqueros. Los aficionados al arte honraban con su presencia a la casa de café Don Salteros, en Cheyne Walk.....

El desprendimiento o derivación de la publicidad burguesa de la privacidad hace de la misma un recurso más a favor de la burguesía en su lucha contra el absolutismo. Clubes, cafés, tertulias, teatros, conciertos, etcétera son otros tantos pequeños espacios que dan lugar al público.

En suma la formación del público inicia una interesante trayectoria en la que existieron un conjunto de avatares o dificultades que limitaban sus diversas expresiones, lo que da lugar también en su momento a la formación de sociedades secretas como la francmasonería y otras que, sin embargo, poco a poco se hacen públicas añadiendo nuevas instituciones y modalidades a un público en proceso de expansión y también a la dilatación del espacio de lo público.

## 2. Los Cambios en la Acción y Carácter de lo Público del Estado Liberal al Estado **Bonapartista**

El acvenimiento del Estado burgués de derecho se da en lo fundamental en forma de Estado liberal, el triunfo del legislativo sobre el ejecutivo implica desde luego el achicamiento de la esfera de acción del segundo, cuya omnipresencia había llegado a su límite. Surgen así deformaciones claras al régimen parlamentario que de suyo se desarrolla en un esquema de mayor descentralización; sin embargo, en escenarios o estados cuyas condiciones son favorables y proclives al desarrollo del régimen presidencial surge un régimen *sui géneris*: el congresional<sup>10</sup>, cuya inoperancia acaba por engendrar la dictadura del ejecutivo, la cual con frecuencia se vio precedida por golpes de Estado, y en contrapartida, en menor medida la dictadura del legislativo.

En el contexto anterior el espacio público tiende a achicarse sólo momentáneamente, toda vez que el clima de ineficiencia política y administrativa y de amplia turbulencia social, le es favorable al ejecutivo con lo que se recupera y promueve una vez más la ampliación del espacio del poder público, por tanto de la centralización, misma que recobra la acumulada durante la fase correspondiente al anclen *régime* y le añade nuevos elementos como la universalización del derecho

<sup>10</sup> Acema del régimen congresional existen pocos trabajos que abordan el concepto y las condiciones históricas en que éste se gesta y desarrolla. En las relaciones actuales que hoy se viven en México entre los poderes legislativo y ejecutivo, cobra una particular actualidad su análisis. Consultar Wilson, Woodrow *El Gobierno Congresional*. Obra publicada íntegramente en la *Revista de Administración Pública* (RAP) México, INAP, Núms. 41-43; ver también Rabosa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Obra publicada originalmente en 1912 por la Editorial Revista de Revistas y modernamente por la Editorial de Manuel Porrúa; ver asimismo de García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y desarrollo de la administración pública de México", en RAP Núm. 54, INAP.

público, la eliminación de privilegios estamentales, supresión de células **autárquicas que limitaban la acción gubernamental** ". **En este escenario** el espacio público tiende a ser ocupado fundamentalmente por las instituciones del poder público, confinando una vez más a la sociedad civil a los espacios privados.

La metamorfosis del Estado moderno al calor de las condiciones históricas, provoca la transición del Estado liberal al Estado **bonapartista**. **En esta última forma el Estado adquiere y fortalece su autonomía respecto de las fracciones de la novísima clase dominante que ha moldeado en lo fundamental su Estado durante la fase liberal, toca el turno a un ejecutivo fuerte tomar el timón estatal y agrandar su esfera de acción.'**

Al calor de las transformaciones en el modo de producción, de la **emergencia de las clases asalariadas**, a la **expansión de los mercados**, a la necesidad de reproducir la fuerza de trabajo y de las relaciones de producción en su conjunto, la administración va sumando más y nuevos cometidos, lo que implica el incremento de mayores dosis de centralización. Sobre el particular, abundando con Guerrero Orozco, **conviene señalar:**

El fortalecimiento del Estado bonapartista frente a la sociedad civil, **fortalecimiento que evidencia su cabal desvinculación de la sociedad civil, implica que una forma tan autoritaria de gobierno sólo es**

" La administración **pública** en la época del Estado liberal es más perfecta y eficaz que **durante la monarquía absoluta**, porque la revolución **burguesa del 89 liquida para siempre los remanentes feudales que sobrevivieron a lo largo del antiguo régimen [...]** El Estado liberal erradica todo remanente feudal y, al depositar la **administración pública** en el seno del ejecutivo, lo independiza **cabalmente** de las trabas **estamentales que impedían** su desarrollo **más pleno**. Este hecho **crea la identidad histórica de la administración pública al quedar precisa** y claramente **identificada con una formación social concreta, expresada en una organización humana igualmente concreta, a saber, el poder ejecutivo**. Guerrero, Omar. "Fases del desarrollo de la administración **pública capitalista**", en *Revista de Administración Pública* (RAP), núm 38. México, INAP, abril-junio de 1979. pp. 20-21.

<sup>e</sup> **El parlamento, que otrora servía de foro a la unidad de los poderosos, se convierte ahora en un peligro al abrirse al servicio de los desposeídos**. **El parlamento, como es, implica diálogo, discusión y disidencia que, a manera de caja de resonancia, traslada a las curules lo que en la calle se discute. Pero no sólo es el receptáculo de demandas, sino que también es un productor de medidas que resuenan** y tienen impacto extramuros. *Ibid*, p. 21

explicable en las condiciones históricas en que en ese momento se manifiesta la lucha de clases; que el Estado gobierne para la burguesía en su fase bonapartista, en vez de hacerlo ella misma, no es un accidente ni un hecho fortuito: se trata de la real imposibilidad de una clase para superar sus fraccionamientos internos, se trata de una lucha de clases en la cual la burguesía se encuentra en desventaja frente a un proletariado fortalecido y unificado".

En este proceso histórico de cambios en las formas de Estado en que se da en paralelo una burocratización creciente de la administración pública, el crecimiento y desarrollo de lo público y de los públicos el primero de ellos como espacio compartido por parte de las instituciones estatales y de la sociedad civil, se ve opacado e inhibido por parte del Estado y de sus instituciones; por su parte el público mantiene un lento crecimiento. En este escenario la administración pública tiene un proceso de desarrollo específico que nuestro autor explica en los siguientes términos:

\_ la administración pública sufre durante el Estado bonapartista un creciente proceso de centralización y perfeccionamiento que la mueven, naturalmente, a una mayor profesionalización burocrática. Como el Estado asume las más diversas y mayúsculas actividades, su organización funcional crece y se diversifica el ritmo acelerado que le imprime la ejecución de desusadas y novedosas funciones en el seno de la sociedad civil. Crecen sus atribuciones, aumenta su organización, se incrementa su personal; se desarrolla la profesionalización y, con ella, la importancia de 'la administración pública dentro del ámbito del Estado'. 14

En suima, en Estados de una tradición centralista como el mexicano el espacio público es ocupado en mayor medida por las instituciones estatales o auspiciadas por el Estado, la sociedad civil se encuentra profundamente inhibida por lo que no atina a impulsar sus propias organizaciones. No es casual, por tanto que lo público se asocie a lo estatal-gubernamental y la sociedad civil vea limitada su iniciativa. **No obstante, la fase correspondiente al Estado bonapartista y a su pariente directo el Estado de bienestar entran en una fase de desgaste**

" *ibid*, p. 23.

4 *ibid*

creciente hacia la segunda parte de la década de los años setentas, que se profundiza durante la siguiente década, aspecto que analizaremos en el siguiente apartado.

### 3. El Público y lo Público del Estado de **Bienestar** a la Época de la Globalización Económico-Política

El Estado de bienestar en el cual el "tamaño" de aquel se expande, habida cuenta de su participación creciente en las más variadas actividades, en particular aquellas que son congruentes con el mantenimiento del equilibrio entre el capital y el trabajo producto de la reivindicación en lo fundamental de las demandas de las clases asalariadas, pero en última instancia con un saldo manifiesto en favor del capital, se efectúan transformaciones y cambios de gran interés e impacto en la dinámica de lo público.

Durante la vigencia del Estado de bienestar la lucha de las clases trabajadoras son mediatizadas en gran medida, con base en la dilatación de los sectores sociales por parte del Estado: salud, educación, trabajo, vivienda son sectores que reciben una particular atención. En este contexto se desarrollan los partidos social demócrata y algunos de corte populista. Pellicani señala sobre el particular, haciendo referencia al caso de Europa occidental:

"De tal modo se verifica, como consecuencia más o menos directa de las enérgicas presiones ejercidas por los partidos obreros, el pasaje del capitalismo individualista al capitalismo organizado. El Estado ya no se limita a desempeñar las funciones de guardián de la propiedad privada y tutor del orden público sino que por el contrario, se hace intérprete de valores -la justicia distributiva, la seguridad, el pleno empleo, etc.- Los trabajadores ya no son abandonados a sí mismos frente a las impersonales leyes de la economía y el Estado siente el deber ético-político de crear una envoltura institucional en el cual ellos estén adecuadamente protegidos de las perturbaciones que caracterizan la existencia histórica de la economía capitalista".<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Pellicani, Luciano. 'Estado de bienestar', en Bobbio, Norberto y otros. *Diccionario de Política* A-J. México, Siglo XXI, 1961. pp 611-612.

El *Weifare* State tiene un impulso además de las luchas de las clases asalariadas organizadas en el desarrollo del modo de producción industrial, en las políticas keynesianas proclives a la participación del Estado en actividades económicas orientadas al fortalecimiento y recuperación del mercado y como mecanismo para paliar las crisis de recesión y sobreacumulación. En este momento en los países subdesarrollados el crecimiento de los públicos una vez más se encuentra inhibido y muy estrechamente controlado por el Estado y sus instituciones. Sin embargo, los reajustes del capitalismo y la mundialización de los oligopolios tiende hacia una transnacionalización creciente de las economías. Se entra así en la fase que algunos autores denominan como el capitalismo tardío.<sup>16</sup>

El Estado capitalista tardío se distingue por la contracción funcional del sector paraestatal. En ello, la mayor parte de los ministerios tradicionales -interior, relaciones exteriores, finanzas, etc.- subsisten junto a otros de reciente incorporación que controlan ciertos sectores claves de la economía -comercio, agricultura, energéticos, etc.-, pero sus empresas públicas se encuentran en pleno proceso de desaparición o, bien, de retroceso; cuando más, ciertos organismos autónomos permanecen por su importancia económica o social, pero otros muchos desaparecen para ceder su lugar a los negocios privados.<sup>17</sup>

En México el achicamiento del sector **descentralizado de la** administración pública durante la década de los ochenta y primeros años de los noventa es un fenómeno coincidente con los planteamientos **antes señalados**. En este periodo las transformaciones en la sociedad civil mexicana son amplias, se generan múltiples grupos corporativos, organizaciones no gubernamentales, se debilita y desmoviliza al movimiento obrero, surgen nuevas organizaciones políticas y civiles, lo que imprime novedosas modalidades **al desarrollo** del público y de los públicos.

<sup>16</sup> El concepto de capitalismo tardío ha sido desarrollado ampliamente por Ernest Mandel desde la década de los setenta; en los ochenta John Keane publica su libro *La vida pública y el capitalismo tardío* (1984) que se traduce al español en 1992.

<sup>17</sup> Guerrero, Omar. "Fases... ole cit. p. 24.

Es el momento en que se ponen de manifiesto las tendencias neoliberales en los diversos ámbitos de la vida del país: económico, social y político, pero también en donde surgen nuevas concepciones y tendencias respecto al papel del Estado y sus instituciones, así como las respectivas de la sociedad civil. Daniel Bell por ejemplo al desarrollar una filosofía pública señala:

'El carácter central del hogar público en una moderna economía interdependiente es inevitable. Además, como he tratado de demostrar, el hogar público no es sólo "el gobierno", o un sector económico público junto a la economía de mercado y el hogar doméstico; ahora es previo a ellos y los dirige. *Es la polis en gran escala*'.

Las transformaciones económicas, sociales y políticas de nuestro tiempo repercuten en la expansión del hogar público, del espacio público, como un espacio compartido por el Estado y la sociedad; la acción gubernamental en un ambiente de sobredilatación, burocratización, centralización e intervencionismo estatal mostró sus límites y llegó a rendimientos decrecientes, se impone así la necesidad de devolver a la sociedad lo que ésta puede y sabe hacer por sí misma, además de efficientar, agilizar y hacer más versátil a la actividad estatal.

Ricardo Uvalle explica que una de las demandas y tendencias universales consiste precisamente en que "el espacio público sea la **pedra fundamental de las nuevas relaciones de la sociedad y el Estado**".

'Los tiempos de las sociedades no activas y de los Estados que todo lo hacen, no son propicios para continuar anclados en esquemas que ya agotaron su efectividad. No se puede volver y sería imposible **intentarlo, retornar a la situación que prevalecía antes de la crisis del mundo moderno**. Las crisis son un precipitador de cambios de fondo y **uno de ellos, el de las nuevas relaciones estatales y sociales, es impulsado por la fuerza, la creatividad y las energías de la vida pública**.

En la actualidad, la vida pública recobra con pujanza de la sociedad el **lugar central que le corresponde**. **Las nuevas atribuciones del Estado**

<sup>19</sup> Bell, Daniel. *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza Universidad, 1994. p. 237; cursivas nuestras.

en materia de regulación y promoción , así como los cometidos sociales que tiene a su cargo, tienen como sustento , cobertura y eficiencia, no volver a invadir la vida pública , centro de la *civitas*, hogar irrenunciable de la convivencia ciudadana . En consecuencia , la homologación de lo público-estatal queda atrás" <sup>9</sup>

Las tendencias mundiales señaladas por Uvalle se expresan en tiempo y el espacio en congruencia a condiciones históricas específicas. En el caso de la Europa occidental se han desarrollado cuestionamientos y críticas en torno a la burocratización provocada en la época de predominio de la social democracia , así se ha afirmado:

... la reforma radical de las sociedades capitalistas tardías depende fundamentalmente del debilitamiento del poder de las burocracias corporativas y estatales mediante la creación y el fortalecimiento de esferas de vida pública autónoma... una esfera pública surge siempre que dos o más individuos, que previamente habían actuado de manera separada , se reúnen para interpelar tanto a sus propias interacciones como a las más amplias relaciones de poder social y político dentro de las que se encuentran imbricados siempre y en ese determinando momento. Por medio de esta asociación autónoma, los miembros de las esferas públicas estudian lo que están haciendo, arreglan cómo van a convivir y determinan , dentro de límites estimados de los medios de que disponen , cómo podrían actuar colectivamente en un futuro previsible".

La necesidad de las transformaciones es evidente , la sociedad cada vez va asumiendo sus responsabilidades y exige a sus instituciones políticas y civiles nuevos y mayores niveles de respuesta ante un mundo presa de las revoluciones científico-tecnológicas , del desempleo creciente, del agotamiento de tradicionales formas de actuación de las organizaciones . De tal manera , los retos de fin de siglo se antojan amplios, creativos y por demás urgentes.

<sup>11</sup> Uvalle, Ricardo. *Nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca. Estado de México, IAPEM, 1994. pp. 96-97.

<sup>10</sup> Keane, John. *La vida pública ye! capitalismo tardío* Hacia una teoría socialista de la democracia , México, Alianza Editorial, 1992. pp. 13-14.

## Epílogo: La Construcción Ampliada del Espacio Público: Un Campo Compartido **por las Instituciones del Estado y la Sociedad Civil Contemporáneas**

La ampliación, diversificación y fortalecimiento del público, del hogar público de la vida pública es una clara toma de conciencia de la sociedad contemporánea, podría compararse con una secularización de la sociedad respecto de la sacralización del Estado, provocada por la concentración del capital, por los rendimientos decrecientes de la tradicional centralización del Estado, por las limitadas y escasas condiciones de vida democrática, por la diversificación creciente de la sociedad civil, por la defensa de los derechos humanos, la preservación del ambiente y los efectos devastadores de la sociedad industrial y postindustrial.

Se antoja un panorama en donde la creatividad, la eficiencia, la conjunción de esfuerzos, la interdependencia son algunos de los ingredientes necesarios e imprescindibles cuyo objeto estaría centrado en atenuar las altas dosis de incertidumbre, inestabilidad, polarización de la riqueza social, devastación del medio ambiente. Hoy se agudiza esta necesidad, mañana será no sólo tarde sino a costos cada vez mayores.

La ampliación del espacio de lo público tiene también como expresión el fortalecimiento de la democracia representativa y de la aparición y desarrollo de novísimas formas de democracia directa o participativa. Hoy. y lo será más ampliamente mañana, el gobierno se desarrollará con base en el consenso a través de políticas públicas en donde concurre en mayor medida la ciudadanía, los grupos de interés y otros grupos organizados cuya acción impacta la agenda gubernamental.

Recientemente Nuria Cunill ha afirmado en torno a la democracia directa y al pluralismo integrativo que de lugar a un modelo que queda dibujado por elementos como los siguientes: "Marca su rasgo pluralista un esfuerzo explícito por ampliar las capacidades de representación social y, en términos más generales, la estructura de oportunidades políticas; el aparato estatal cede espacios de autoridad para dar cabida a la inclusión de nuevos sujetos en los procesos de formación de políticas... En segundo lugar, el signo de esa institucionalidad es la multiplicación de los sujetos: existen tantos tipos de participación

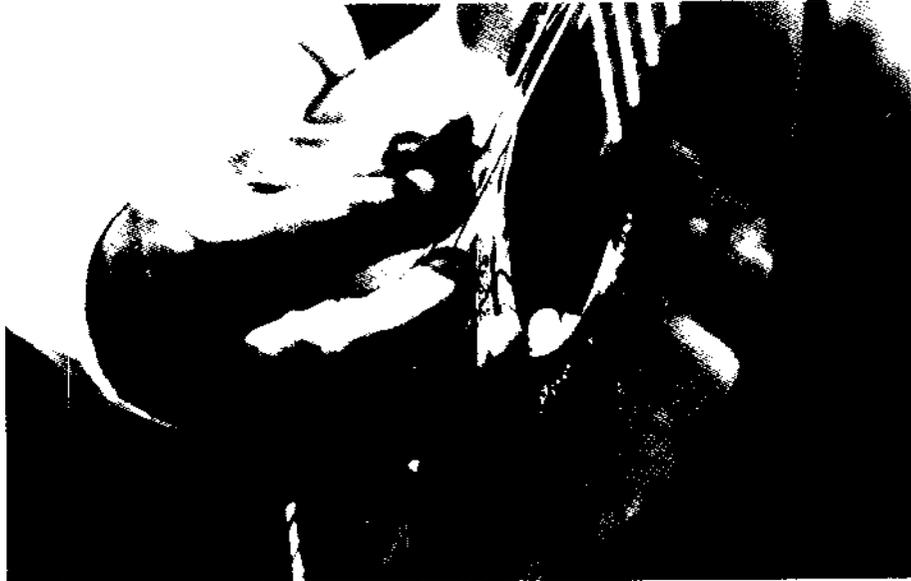
ciudadana como instituciones que apelan a la incorporación de ella en sus prácticas... °r'

**En la región latinoamericana se vienen desarrollando formas alentadoras de participación ciudadana que apuntan al dilatamiento del espacio de lo público; inclusive clases sociales altamente marginadas han encontrado y desarrollado formas de participación que se están transformando en prototipos internacionales como el caso de Villa El Salvador en Perú; o en planos muy afines, los casos del Presupuesto Participativo en Porto Alegre Brasil o la Ferias de Consumo Familiar en Barquisimeto en el Estado de Lara de Venezuela. En suma, los públicos, el espacio público y de lo público tienden hacia una transformación que hoy es pertinente e indispensable estudiar y promover ante los retos que presenta un fin de siglo hipercomplejo, incierto, cuyas realidades e impactos amenazan con excluir, no sólo marginar, a sectores amplios de la sociedad contemporánea.**

<sup>21</sup> Cur ill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Nueva Sociedad, CLAD, 1997. p. 7&.



Menos que 1111( i11 una vez nlas



**Manos que hacen corridos**

# LA CORRUPCION : VISIÓN SISTÉMICA DE SU PRÁCTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Javier Alanis Boyzo'*

## **Corrupción : Constante Histórica**

La corrupción, más allá de su significación teórica y conceptual constituye un tema que ha sido ampliamente estudiado por personajes de muy diversa ideología y formación intelectual y desde diferentes ángulos: académico, político, ético-moral, jurídico, administrativo, etcétera, siendo en este sentido, que refleja la importancia y trascendencia que ha adquirido como objeto de estudio, dada su presencia y práctica en muchos países del orbe.

El fenómeno y sus muy diversas manifestaciones, han sido una constante en el devenir histórico de las sociedades que, desde un punto de vista teórico y pragmático, ha transitado por momentos de incremento, retroceso o consolidación, ubicándose en este sentido como un proceso sistémico; es decir, con características claramente diferenciadas en cada tiempo y en cada lugar, producto de una multiplicidad de factores: sociales, económicos, políticos, entre otros, pero siempre presente en el conglomerado social y sus expresiones de organización estatales como son el gobierno y la administración pública.

En nuestro país, la corrupción, desde la perspectiva periodística, o bien de los artículos, ensayos y libros escritos sobre ella, permiten afirmar que desde hace varias décadas y particularmente de los años ochenta del presente siglo, adquiere especial importancia e incremento en muchos de los órdenes de la vida que habrá de tener su manifestación en lo social como en lo económico; en lo político como en lo administrativo. En consecuencia, habrá de provocar un efecto en

Candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; actualmente es Coordinador Editorial de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

cadena en la propia sociedad, traducido en un redespertamiento e interés de una multiplicidad de personajes de la sociedad política y gubernamental, así como de la ciudadanía en general que se sentirán impulsados a opinar, criticar, evaluar y disertar sobre dicho problema, "cáncer", "lastre", etcétera, como lo han definido.

### **Literatura Sobre el Tema**

Hoy en día existe una profusa y abundante bibliohemerografía sobre el tema de referencia. Lo mismo se observa respecto a países de América Latina que a otros muy distantes del continente europeo. Lo mismo en naciones asiáticas que en Estados africanos. Si existe una gran variedad de literatura sobre la corrupción ¿donde radica el tratamiento "científico" y original del tema?

Esto representa una enorme dificultad a la que se enfrenta todo investigador, debido a la diversa bibliohemerografía escrita al respecto, y refleja el enfoque polivalente que ha tenido el fenómeno, su existencia y atención como objeto de estudio, su práctica bajo diversas modalidades y vertientes en casi todas las naciones.

Partiendo de esas premisas, son muy diversos los enfoques de análisis sobre la corrupción en el mundo. Lo mismo se relaciona estrechamente con la ética y la moral, con la política y la jurisprudencia, o bien con la sociedad en general. Dicho en otros términos, su ángulo de estudio ha sido tanto sociológico, como jurídico; político como administrativo; e incluso filosófico, parte última donde se encuentra estrechamente ligado la moral y la ética, líneas de indagación que han tenido especial atención y vinculación con la corrupción.

### **Tipologías de Expresión**

Derivado de esos acercamientos se concibe que la corrupción y su diversa tipología de expresión, desde esos años ha sido objeto de especial atención, no sólo por los gobiernos federales o estatales en turno, sino también por los círculos académicos, sectores políticos, etcétera, lo que ha dado lugar a la exposición de todo un aparato discursivo, semántico, orgánico y jurídico para definir primero el

"problema y posteriormente sugerir algunas alternativas de "prevención y combate.

De igual manera, el ambiente político y administrativo, a la par del incremento de este fenómeno, queda impregnado de esa 'moda", manifiesta en el hecho de que personajes de muy diversa membresía, sobre todo en tiempos de campaña, adopten como bandera ideológica el combate a la corrupción. Incluso, habrán de expresar su 'verdadera voluntad y compromiso personal e institucional para detener este fenómeno sociológico de los tiempos actuales, frases que más allá de las buenas intenciones reflejan una realidad: la omnipresencia del fenómeno, que demanda reconocimiento y aceptación en términos de **que convivimos en él y con él y que precisa de atención oficial** -refiriéndonos al ámbito de lo público- real y efectiva, mediante una vinculación persuasiva entre la política y la administración.

### **Impacto Administrativo : Crisis de Credibilidad, Honestidad y Ética**

En los últimos años los aparatos públicos en general, y de manera particular, la administración pública mexicana, atraviesa por una severa crisis de credibilidad, honestidad, ética, profesionalismo, eficacia y eficiencia en su desempeño. Sin duda, un aspecto que ha contribuido a ello, ha sido y sigue siendo, la corrupción inmersa en muchos de los ámbitos y niveles del quehacer administrativo.

Dentro de esas perspectivas, resulta interesante conocer lo sucedido, desde el punto de vista administrativo en nuestro país, a partir de 1982, cuando se inicia la llamada Renovación Moral de la Sociedad; programa gubernamental federal que va a dar lugar a la instrumentación de un amplísimo conglomerado de órganos estatales de control y evaluación gubernamental, y un prolífico y abundante marco jurídico, a través de acuerdos, leyes de responsabilidades, convenios de coordinación federación-estados-municipios, etcétera.

A 17 años de distancia -de 1982 a la fecha- es imprescindible investigar y rescatar los logros y avances obtenidos en esta materia en un plano histórico, teórico y pragmático; en lo internacional, como en lo nacional y local, y de esta manera identificar la incidencia de este fenómeno

dentro de la administración pública, resaltar las propuestas teórico-disciplinarias que se sugieren, rescatar las acciones emprendidas por los gobiernos de los estados, como: la introducción de elementos de eticidad en los servidores públicos, la simplificación administrativa, la adecuación y actualización de los marcos normativos, la profesionalización del servicio público, etcétera. Lo anterior, con el objeto de replantearlos en el contexto de las nuevas funciones y misiones del Estado contemporáneo.

### Alternativas Teóricas de **Solución**

Desde la década de los ochenta, producto de las diferentes condiciones económicas en el contexto nacional y mundial, se observa la aparición de nuevas ideas que han de estudiar, bajo un esquema propositivo, la parte administrativa del Estado, en cuanto a su conformación estructural y parte cualitativa: eficiencia, eficacia, profesionalización, planeación, y evaluación y control. Teorización que ha tenido una incidencia significativa en las administraciones públicas del país manifestada en una serie de ajustes: privatización de entidades paraestatales, redefinición de competencias y recursos entre los tres ámbitos de gobierno, racionalización de las finanzas públicas, simplificación administrativa, desregulación económica y reforzamiento del papel de promoción y fomento del Estado, entre otros.

Coincidentemente con el período de aplicación en México del modelo neoliberal, la administración pública transita desde aquellos años, en lo instrumental como en lo teórico, por una diversidad de cambios y reflexiones que han puesto en duda las formas y métodos de antaño para atender y solucionar los problemas inherentes al quehacer estatal y gubernamental.

Desde ese punto de vista las tesis que gradualmente han venido planteándose como alternativas teóricas de solución se engloban en una disciplina que se ha dado en llamar *nueva administración pública*, las cuales se han enfocado fundamentalmente a aspectos como: incorporación de nuevas tecnologías administrativas y de gestión, profesionalización de sus cuadros, mayor congruencia entre costos-beneficios del desempeño gubernamental, exigencia "institucionalizada" para la utilización óptima de los recursos, mayor

eficiencia y eficacia en el aparato público estatal; ello como garantía de un gobierno más eficaz y eficiente. y por supuesto más legítimo.

Dentro de esta etapa de recomposición científica y pragmática en que ha entrado la administración pública.' así como de 'revitalización' en su desempeño y reinención" en la función de gobernar con tecnologías y espíritu empresarial de la administración privada -como algunos autores lo sostienen-, observamos toda una serie de propuestas teóricas factibles de llevarse al terreno actual, pero que en una pretensión de mayor alcance buscan prevenir y combatir el fenómeno de la corrupción en la parte administrativa del Estado.

Me refiero, como sugerencias teóricas a la implantación de un servicio público profesional, la inscripción de todo cambio orgánico y funcional de la administración pública en el contexto global denominado reforma del Estado, la sustitución de la "subcultura" de la lealtad individual por la cultura de la lealtad pública, introducción de una mayor responsabilidad y evaluación de los cargos públicos, formación de un nuevo rostro de los administradores públicos sin actitudes burocráticas, y perfeccionamiento de las habilidades gubernamentales, a través de un profesionalismo en el "arte" de gobernar, por mencionar sólo algunos.

Las anteriores propuestas representan innovadores elementos que sugieren retomar la nueva administración pública; conceptos que si los insertamos en el contexto del presente ensayo, seguramente nos llevarían a un objetivo último y de mayor envergadura: *el combate a la corrupción en esta parte administrativa del Estado.*

### **Algunas "Tesis " Prospectivas**

Para efectos temporales el presente ensayo parte de la *renovación moral* de la *sociedad* iniciada en el gobierno federal mexicano, no sólo como una iniciativa oficial, sino también como una exigencia social que

<sup>1</sup> Respecto a los fundamentos de esta nueva corriente de pensamiento es oportuno señalar lo disímulo de opiniones que se observa en la "familia administrativa nacional e internacional, cuando se habla de esta perspectiva y de lo cual se desprende que un importante número de estudiosos de la parte administrativa del Estado -entre ellos del CDE, del INAP México, de la FCPyS de la UNAM, entre otros- no e,tan de acuerdo.

además de la adopción de una serie de medidas orgánicas y jurídicas, va a dar lugar a toda una fiebre de "moralidad" semántica, conceptual, teórica histórica, etcétera; medidas que con el transcurrir de los años van a ser imitadas en los ámbitos estatales y municipales.

En un plano hipotético se define la diversidad de causas económicas, políticas y sociales que sugieren la existencia de la corrupción en el medio oficial y que no obstante las medidas organicistas, normativas y teóricas implantadas a partir de la década de los ochenta dicho fenómeno ha continuado en aumento debido a la concepción que ha adquirido dentro del entorno gubernamental y social, de que es omnipresente dentro de una multiplicidad de actividades de la vida pública, y que no obstante las disposiciones jurídicas, acciones gubernamentales y planteamientos teórico-conceptuales que puedan o deban adoptarse seguirá en aumento, porque es una inclinación o tendencia que ha adquirido el ejercicio de la administración pública, derivada de la actitud y formación social y educativa de la sociedad.

Además, más allá de las propuestas teórico-conceptuales y pragmáticas que sugieren disciplinas como la nueva administración pública, en su acepción disciplinaria como institucional, se observa un incremento en las acciones de corrupción en el servicio público, debido a la enorme diversidad de factores sociales, religiosos, económicos, e incluso emocionales y estimativos los que inducen a un servidor público a incurrir en actos de corrupción y en violaciones al marco normativo existente,

### **Interés Institucional y Académico Mundial para su Prevención**

En la actualidad se percibe un gran interés institucional, académico y profesional por estudiar el fenómeno. Si bien son profusas las investigaciones desarrolladas sobre el tema, también es una realidad que en las tres últimas décadas se observa una permanente incidencia en países desarrollados como subdesarrollados por estudiar el fenómeno y su vinculación con las distintas esferas de la vida social, económica y política. La pretensión es clara: identificar las formas, métodos, áreas proclives y tipologías de la corrupción, así como las medidas adoptadas en naciones tan disímiles unas de otras, pero con una preocupación teórica y actual: prevenir y

combatir" -haciendo uso de los términos más comunes que se utilizan- su práctica.

El tema de entrada causa polémica porque se ubica como un asunto sumamente tratado en sus acepciones teórica, como doctrinaria y pragmática, que ha recibido diferentes connotaciones y ángulos de análisis. Dentro de estas ideas se consideró hacer alusión a una de las conferencias internacionales que en la materia se han llevado a cabo en el curso de las dos últimas décadas y que por haberse celebrado en nuestro país permitió y alentó el estudio y análisis del fenómeno.

Me refiero a la sexta conferencia internacional denominada de "Anticorrupción" celebrada en la ciudad de México a finales de 1993, y la cual sienta un precedente al marcar un parteaguas en el polivalente enfoque que habrá de darse al tema, con relación a las anteriores conferencias celebradas desde 1983 y que en conjunto reflejan la prioridad mundial de aceptar y enfrentar el problema con enfoques de análisis macros pero de aplicación local;` aspecto singular del proceso de globalización en el que están inmersos los Estados nacionales.

Punto fundamental es el análisis de las formas y mecanismos de cooperación internacional llevados a cabo para el combate y prevención de la corrupción; conceptos intensamente usados que reflejan la unilateralidad con que se observa el fenómeno en un contexto global.

` Al evento asistieron 348 representantes de 60 países de todos los continentes, participación que sienta un precedente respecto a los encuentros anteriores al recibir distintos ángulos de análisis de personajes del ámbito gubernamental, académico, profesional y empresarial, como- ministros de Estado; presidentes y altos funcionarios de organismos independientes anticorrupciónprocuradores de justicia ministros y altos miembros del poder judicial, representantes del poder legislativo o parlamentario; funcionarios responsables de la seguridad pública (directores generales de policía y viceministros); responsables de la lucha contra el narcotráfico; directivos de instituciones defensoras de los derechos humanos, responsables del control gubernamental, directivos de organismos gremiales; investigadores y especialistas del fenómeno, y autoridades y representantes de la procuración de justicia, finanzas y medios de comunicación.

En este sentido, los trabajos se encauzan al examen y evaluación de la corrupción; su evolución, sus nuevas expresiones, así como el papel de las legislaciones, los sistemas de justicia, las organizaciones delincuenciales y la participación de la ciudadanía y las instituciones sociales en dicho proceso dialéctico. Todo un complejo panorama de análisis que refleja la prioridad gubernamental por diseñar e implementar mecanismos y convenios internacionales como parte de una estrategia multinacional en el combate de este problema.

En un análisis temporal se llega a la conclusión de que, a más de 10 años de haberse concebido la cooperación internacional para el combate de la corrupción, el foro de 1993 constituye un evento interinstitucional que abre espacios de deliberación y debate entre la comunidad internacional con el objeto de revertir la imagen social de que todo esfuerzo de cualquier institución pública resulta una utopía; utopía que ha persistido y persiste en el consenso social mundial. De ahí que, haciendo una breve acotación, importante sería consensar desde un punto de vista académico y factual si en realidad es "casi" imposible, ya no su erradicación, sino como dijera Robert Klitgaard, especialista en esta temática de la Universidad de Harvard, al menos lograr su control.

En todo este conglomerado de opiniones se reconoce una premisa que es necesario puntualizar para todos los países asistentes: así como la justicia es una de las "virtudes" más importantes de la sociedad, la corrupción se concibe como su "más" grave vicio; vicio "aberrante" que desde un ángulo meramente político y administrativo lesiona las instituciones públicas y atenta contra la estructura del Estado, desvía del cumplimiento de sus responsabilidades a gobernantes y gobernados, y rompe el equilibrio que debe imperar en estos ámbitos,

### **Búsqueda de una Nueva Conciencia Político-Administrativa**

Dentro de estas ideas, se observa que, aún cuando el aparato discursivo se vuelve muy reiterativo, en contrario se puntualizan los

• **En el desarrollo del trabajo se hace alusión de manera permanente a la VI Conferencia Internacional Anticorrupción. Cancún, México, ed. IACC, 1993 2T.**

cambios que desde hace poco menos de medio siglo el mundo ha venido experimentando en sus entornos económico, político y social; contexto en el que se acepta con preocupación que el problema rebasa ya las fronteras de los Estados y los afecta en mayor o menor grado, más allá de su posición geográfica o grado de desarrollo.

En este sentido, podemos llegar a otra, si no novedosa, si interesante conclusión. Desde la década de los ochenta subsiste un paradigma mundial de carácter interinstitucional que busca hacer confluir y comprometer a los diferentes actores en sujetos activos -aunque teóricamente hablando- en la lucha contra la corrupción de la cual parece que ningún país no puede sustraerse. Se le concibe como "lucha" y se le asocia frecuentemente a la palabra "combate" denotando y reconociendo la multiplicidad de "enemigos" pasivos y activos que en él intervienen, y que podrán definirse de acuerdo al ámbito en el que se desee actuar.

En este contexto, resulta relevante resaltar la importancia teórica de las distintas conferencias internacionales anticorrupción realizadas en tanto que han dado la oportunidad de discutir y analizar aspiraciones y expectativas para su combate, generando -así lo podemos enunciar- una "nueva" conciencia social, académica, y político-administrativa, además de económica para aceptarlo como un reto de carácter mundial.

Maria Elena Vázquez Nava, extitular de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno de la República de México señala que, más allá del aspecto discursivo, semántico o teórico es *impostergable para todas las naciones sumar esfuerzos y capacidades en un contexto de intercambio y coordinación que lleve a resultados más eficaces*. Al respecto, es oportuno hacer un planteamiento. ¿En realidad la eficacia del combate a la corrupción depende del apoyo operativo y financiero entre los países? es decir, de la parte, diríamos logística del proceso; o más allá de cualquier posición personalista o institucional se requiere ponderar primero la parte política del mismo. Esto lo digo porque no se debe olvidar que de acuerdo a la evidencia empírica mexicana, no obstante las múltiples reformas orgánicas, jurídicas, institucionales y discursivas, la corrupción sigue presente y cada vez más activa.

## **Evolución del Fenómeno en una Perspectiva Polivalente**

En este sentido, es necesario plantear e identificar claramente la evolución de la corrupción, evaluar su entorno, sus nuevas expresiones, el papel de los marcos jurídicos, los sistemas de justicia, identificar las áreas donde se ha vuelto más proclive su actuación, y respaldar la investigación cualitativa en términos de reforzar teórica y pragmáticamente los mecanismos institucionales y no institucionales de la participación ciudadana.

Dentro de estas ideas, la conferencia internacional anticorrupción a la que me he referido de manera ejemplificativa, nos da pistas para entender el grado de análisis al que puede estar sujeto un determinado objeto de estudio. Si bien se observa un enfoque primordialmente sociológico y juricista, por otro lado no se deja de estudiar la perspectiva administrativa que nos interesa, aunque reconociendo que ésta se circunscribe a ciertas áreas clásicas y tradicionalmente proclives a la aceptación y reflejo de cierto tipo de prácticas consideradas como corruptas, ya por ser ilegales, antiéticas, inmorales, deshonestas: aspectos que bien pueden caer en juicios de valor personalistas o subjetivos, según la posición o postura ideológica del sujeto cognocente.

## **Innovaciones Administrativas en el Caso Mexicano**

Entre dichas medidas se encuentra la desregulación y simplificación administrativas, convertidas en una moda que, a manera de espiral, habrán de permear a todas las administraciones del país con el objeto de hacer más fáciles, accesibles y menos engorrosos los trámites administrativos que en todo caso suponen, por su misma naturaleza, la exigencia de un "entre" por parte de los servidores públicos.

Otro aspecto más que se adopta desde el centro del país -la federación- y se impulsa en la periferia -los estados y municipios- es el de la función de la evaluación y el control, la cual si bien constituye la fase última del proceso administrativo, representa la medida más a la mano para medir no sólo el desempeño de la gestión pública, sino también la honestidad con que se conducen los empleados, vía

fiscalización y supervisión de los recursos públicos, materiales, financieros y humanos, y evitar las condiciones propicias para las conductas antisociales, incrementar la eficacia y productividad gubernamental, a la vez que transparentar sus operaciones y evitar dispendios y corrupción. Así nacerá el amplísimo sistema integral del control y evaluación de la gestión pública que bajo un enfoque sistémico e interinstitucional buscará prevenir las acciones ilícitas.

Otros rubros reflejados en la interacción entre gobierno y sociedad, son la contraloría social y quejas y denuncias Referente a la primera, aún cuando constituye una política gubernamental -no política pública- se busca darle el rango de institucionalidad en tanto se considera necesaria su instrumentación dentro de un contexto jurídico, que regule su funcionamiento como mecanismo de vigilancia popular que, si bien implica esfuerzos ciudadanos, pretende hacerla corresponsable en el control de los actos gubernamentales.

En este mismo sentido, se habrá de ponderar el resorte ciudadano vio quejas y denuncias y plantear la interrogante de si ¿ha funcionado?, si realmente ha estimulado y despertado la inquietud en la gente para reflexionar en el papel que debe jugar en la prevención de conductas deshonestas, irregulares o ilegales por parte de los funcionarios?, o en todo caso, ¿qué hace falta para convertirlo en ese pivote del control gubernamental?, vista por supuesto como una nueva forma de participación social que se organiza y elige un representante -el vocal de control y vigilancia- para complementar el control formal e institucional del aparato público estatal.

Respecto a la experiencia mexicana a partir de los años ochenta, resulta interesante observar -aunque no es novedoso- las formas y métodos adoptados para prevenir y combatir el fenómeno principalmente en las áreas detectadas como más sensibles a permitir y estimular este tipo de prácticas, que por otro lado vienen siendo casi las mismas medidas instrumentadas en otros países, aunque, con características y tipologías propias.

Entre estas acciones se observa la realización de verdaderas cruzadas" -llamadas así por la parte oficial- de adecuación y actualización del marco jurídico nacional, así como de impulso a la

reestructuración orgánica del aparato gubernamental de la federación, de los estados y de los municipios para crear las bases estructurales desde las cuales se pueda combatir y prevenir el fenómeno. Otro rubro importante de dicha cruzada es el de la corresponsabilidad social; aspecto que es del consenso internacional estimular para inhibir muchas de las prácticas de corrupción.

### **Contextualización del Fenómeno en la Reforma del Estado**

Llama la atención la posición gubernamental mexicana desarrollada y que refleja peculiaridades y necesidades político-administrativas para la prevención del fenómeno y que en otros países no se consideran necesarias debido a que la tipología de la corrupción se da precisamente en contextos diferentes que rebasan muchas veces la parte oficial y se observan en otros ámbitos, ya económico o social.

Sin embargo, en la línea mexicana se observa la prioridad de contextualizar el combate de la corrupción en un ámbito de mayor envergadura, que habrá de denominarse: reforma del Estado y que como tal incluye y sugiere cambios en todo lo relativo a la vida estatal. Así, la evidencia empírica de México se dirige fundamentalmente a adoptar medidas tendientes a modificar aspectos que se presumen inoperantes de la función pública mediante la instrumentación de acciones que, en la interacción con la ciudadanía, serán punto clave de la política gubernamental para detener las prácticas corruptas.

### **Vertientes de Reflexión y Análisis**

Son diversas las líneas: de investigación y reflexión desarrolladas por diferentes estudiosos para el análisis del fenómeno y que en lo genérico reflejan la preocupación intelectual y política que ha permeado su estudio. Entre ellas se encuentran las vertientes teórica y administrativa a las que haremos alusión enseguida.

## **Teorización del Objeto de Estudio**

Esta vertiente es estimulada por diversos estudiosos del fenómeno en diferentes latitudes del mundo, debido a la necesidad de teorizar sobre el objeto de estudio y aportar definiciones conceptuales sobre la forma como se ha concebido en el mundo entero y en este sentido sostener la inviabilidad de aplicar una sola definición conceptual de corrupción ya que su practicidad tiene múltiples factores que caracterizan una cierta tipología de acuerdo al ámbito en el que se practique y del espacio temporal al que se refiera

Así se resalta que el término corrupción no debe tener la misma connotación aquí que en China, ni menos la concepción unitaria de ciertas prácticas que, mientras en un lado se ubican legal, ética y administrativamente como corruptas, en otras partes no se conciben como tales. Al contrario, se asumen y se aceptan como parte viable del sistema jurídico-político de ciertos países.

Con la idea de no plantear una metateoría, es decir una explicación teórica de la teoría del fenómeno, que considero inútil para efectos del ensayo, me permitiré hacer alusión sucinta de algunas de las tesis más representativas de este ángulo de estudio y que producto de ello, se desprende toda una corriente de teorización del fenómeno de la corrupción como objeto de estudio único e independiente, pero conectado y subsumido a las diferentes disciplinas que lo pueden abordar

La temática más recurrente sobre la que se teoriza se enfoca a aspectos como:

- Planeación del combate a la corrupción y programas preventivos.
- Estrategias, lineamientos generales anticorrupción y mecanismos de investigación.
- Factores sociales y económicos de la corrupción.
- Profesionalización de los cuerpos policíacos.

- **El ciudadano frente a la corrupción y la participación social en los programas gubernamentales de prevención y combate a la corrupción.**
- **La iniciativa privada y el papel de los medios de comunicación y de las universidades en el combate de la corrupción.**
- **Formulas internacionales de prevención de la corrupción.**

**De esta temática, la unitaria y global teorización que se percibe es la prioridad de dar un enfoque global al fenómeno mediante la adopción de medidas macros, pero viables en un contexto nacional y local. El planteamiento responde al esquema de que, si habitamos en un contexto global y el fenómeno de estudio tiene una multiplicidad de variantes, luego entonces es necesario aceptar su existencia tanto en lo social como en lo económico, en lo político e incluso en lo ideológico. Esto último seguramente muy discutible, pero al fin y al cabo entender que su debate se da entre países de diferente grado de desarrollo que buscan imponer una cierta posición de prevención y combate para convertirla en una imposición ideológica, en tanto que, si lo dijo y lo aplica Alemania, Francia, Estados Unidos-países hegemónicos en muchos aspectos- Testa bien!**

**Dentro de este recorrido teórico, resaltan los esfuerzos de instituciones nacionales -como el Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP)- y extranjeras, principalmente norteamericanas -la Escuela Jonh F. Kennedy de la Universidad de Harvard-, para abordar, desde la década de los ochenta, este tipo de temáticas desde diferentes ángulos -entre ellos el teórico-. Lo cual resulta entendible en el caso concreto de nuestro país que se halla inmerso en un "anhelo" y exigencia social y gubernamental de combate a la corrupción. Esto dará lugar a la instrumentación de una serie de programas estatales y estimular el análisis del fenómeno en una diversidad de personajes académicos y funcionariales que habrán de aportar desde su particular punto de vista sus ideas al respecto.**

Poder Ejecutivo Federal-Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *VI Cotiferenola Internacional Anticorrupción.*

Robert Klitgaard, experto en temas sobre corrupción y su vinculación con ámbitos como la administración pública, desde su perspectiva en la Universidad de Harvard, al teorizar sobre el fenómeno. sostiene una tesis interesante. No es conveniente "descubrir" y aplicar una teoría general para todos los países, debido a que cada uno de ellos tiene su propia política, su cultura, su historia, que caracteriza, tanto la forma en que se manifiesta la corrupción como las maneras de combatirla. Sin embargo, reconoce la importancia de no cerrar los ojos a lo que están haciendo otros países respecto a problemas parecidos, que pueden hacer surgir ideas creativas para resolver el mismo fenómeno.

En un estudio que realiza en dos países asiáticos: Hong Kong y Singapur enfoca el fenómeno hacia el área policial, donde observa dos casos de 'lucha exitosa' contra la corrupción policial y donde se habían detectado problemas de corrupción "asombrosos'. Esto le permitió plantear mecanismos muy su<sub>j</sub> generis y en cierta medida originales al poner la atención en un aspecto poco utilizado hasta entonces: la adopción de incentivos como medio para controlarla, aunado al reforzamiento de los sistemas de gestión, de información y de evaluación y control s

Aún cuando este autor analiza un campo de estudio específico del quehacer administrativo de dos ciudades, desde un punto de vista teórico, resalta la importancia de utilizar la motivación profesional y pecuniaria -vía incentivos- para inhibir en lo personal y en lo institucional la incurrencia en prácticas deshonestas. Esta teorización que cae en el terreno de lo administrativo, hace toda una serie de planteamientos sobre los resultados y efectos positivos que pueden promoverse en otras latitudes, por construir un área que existe y se comporta de manera similar en una gran cantidad de países.

Enrique Del Val Blanco también teoriza sobre el fenómeno. Lo conceptualiza en el ámbito de la dicotomía política y administración, como el uso o abuso de una posición o autoridad para beneficio

**Klitgaard, Robert. Marco Teórico de Referencia sobre la corrupción. Análisis de dos casos en países de desarrollo en Instituto Nacional de Administración Pública, Prevención de la Corrupción: un Enfoque Internacional- INAP, Serie Praxis No. 65. México. 1984 pp. 13-24.**

**personal directo o indirecto, financiero o no, aspecto que aterriza al caso de nuestro país mediante la utilización del argumento histórico, el cual va construyendo haciendo uso de los antecedentes históricos . e a su criterio resultan contundentes para defender dicha posición conc actual.°**

La utilización de esta vertiente de análisis denota la importancia del rescate historicista del fenómeno ponderando la trascendencia de vigilar el ejercicio público y combatir la corrupción. Así se refuerza la idea de que la lucha y el combate de este problema no es una inquietud contemporánea sino que tiene su lógica histórica.

### **Enfoque Administrativo del Fenómeno**

El rubro administrativo en su interacción con el fenómeno de la corrupción, ha sido estimulado en diversas partes del mundo, al menos en ciertas áreas del desempeño administrativo que se consideran proclives a aceptar y permitir este tipo de prácticas. Son diversos los esfuerzos institucionales llevados a cabo durante las últimas décadas, por analizar el fenómeno de la corrupción en su interacción, injerencia y practicidad con esa parte del Estado que, debido a su convivencia estrecha, continua y permanente con la ciudadanía -así en lo abstracto como se menciona- refleja una gran notoriedad en los diversos procesos de carácter administrativo que en ella se desarrollan; nos referimos a la administración pública, ámbito en el que, sin duda, se proyecta más el fenómeno debido a las muy variadas formas y tipos de corruptelas susceptibles de cometerse. Este espacio del Estado constituye, sin duda, un área sensible y muy observable para medir el grado de corrupción de una sociedad.'

' Del Val Blanco, Enrique. 'Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción', en Instituto Nacional de Administración Pública, *Prevención de la Corrupción*. pp. 25-48.

' En este marco de esfuerzos institucionales, el Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP), ha sido pionero en el impulso de estudios comparados sobre el fenómeno durante los últimos años, sin que por ello, no se reconozca la existencia de otras. Cfr. *Prevención de la Corrupción en el Servicio Público: un Enfoque Internacional*, o/e-ca

Dentro de la administración pública mundial observamos una interesante reflexión institucional que busca conocer, desde un ángulo evaluativo, la parte valorativa que existe en el ámbito funcionaria) del servicio público español, y en este sentido, identificar el tipo de servicio público al que se encamina la sociedad española: ¿una administración sin valores, sin ética? ó por lo contrario una administración todavía con sólida formación valorativa

En este contexto, se desarrollan los esfuerzos de la Escuela Nacional de Administración Pública de España para identificar los valores y la tipología que permea el desarrollo administrativo **español**. Observamos a autores como Francisco Ansón Oliart, quien desde su perspectiva de profesor de psicología social aprovecha las posibilidades que le ofrece el contacto directo con el elemento humano de la administración pública, para hacer un sondeo serio y riguroso' entre más de 1700 funcionarios españoles, a quienes aplica diversos cuestionarios a efecto de obtener información útil, someterla a **análisis**, e identificar aspectos como:

¿Qué tipos 'caracterológicos" privan en la función pública española?

¿Cuál ha sido la influencia de los factores sociológicos en el carácter de cada cual?

¿Qué clase de valores presiden y determinan la conducta de los funcionarios españoles?, ¿estéticos, religiosos, políticos?

¿Qué influye más en sus motivaciones?, ¿la dimensión sociológica, la psicológica?

Dar respuesta a estas inquietudes será el objeto fundamental de la encuesta aplicada que, como el propio autor sostiene, se apoya en el testimonio de cifras contrastadas y la aplicación concreta de sus efectos en la administración pública. Esta vertiente de análisis refleja la preocupación institucional y académica por instrumentar los mecanismos indispensables para regular el ingreso al servicio público, mediante la selección rigurosa del personal que cuente, entre otros elementos, con una percepción valorativa de lo social como de lo administrativo.

**Como conclusión preliminar se expone una interesante reflexión que refleja el comportamiento de todo un amplio sector del Estado, y sin duda de la sociedad en general, sector que se encuentra inmerso en el cumplimiento de una función administrativa y que pretende constituirse en la generalidad de lo que podríamos llamar esta "clase social": en la *medida que el funcionario pueda representar muy bien a la clase media española, los resultados de esta amplia encuesta española adquieren un definitivo valor de generalidad.*'**

**En este tenor, se observa la inquietud académica por el estudio de la corrupción en el ámbito de la administración pública, de manera particular en una de sus áreas sensibles y proclives a incurrir en acciones de esta naturaleza: policía y tránsito.**

**De acuerdo con Daniel Acosta, este espacio constituye una de las áreas que debe analizarse desde una óptica del "análisis científico". El tema, si bien ha sido objeto de estudio en innumerables libros, revistas y periódicos, se le ha enfocado desde su abstracción teórica mediante a adopción de indicadores generales y a veces poco objetivos; o a través de una perspectiva empírica basada en observaciones superficiales. De ahí la crítica que hace del sistema valorativo "casero" que, además de poco contribuir a solucionar el problema, incluso lo agrava al tratarlo de manera familiar y hasta jocosa, que impide tener una clara visión del mismo y de sus consecuencias dentro de la administración pública.'**

**Así, adopta la posición de que la corrupción se someta a estudios que la vinculen a la burocracia, o bien, a la realización de diagnósticos administrativos de situaciones concretas, que permitan apreciar y analizar el fenómeno en un contexto de relaciones sociales específicas y de sistemas y procedimientos que propician la creación de mecanismos de corrupción.**

**Ansón Oliart, Francisco. *Tipos y Valores en Funcionarios Españoles*. Escuela Nacional de Administración Pública de España (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios). España, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1967.**

**Acosta Esparza, Daniel. *Estudio sobre Corrupción en Procedimientos de Tránsito*. Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Iberoamericana, diciembre de 1974.**

En este orden de ideas se ubica el trabajo aludido que utiliza como espacio de estudio el área de policía y tránsito de la Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal, enfocándolo a oficinas específicas como: licencias, control de vehículos y archivo, y otras unidades administrativas donde, derivado de las funciones de tramitación de documentos, se da una fuerte interacción con el público.

En esta línea de investigación. desde la década de los ochenta, se enfatiza en el análisis de temas inmersos en el ámbito de la administración pública, como son el fraude y el abuso: aspectos que tienen estrecha conexión con lo que Walter Broadnax. llamará el "gran regalo", como sinónimo de corrupción.

Se parte de la idea que el fraude y el abuso son resultado de un cierto nivel de insatisfacción de algunos servidores públicos, la que propicia un clima de procorrupción. De ahí, las tesis de involucrar al público en el desarrollo de métodos para el combate de estos problemas; estimular la participación de los medios masivos de comunicación 'en forma positiva' y fijar a los funcionarios gubernamentales parámetros de medición respecto a lo que dicen, prometen y lo que realmente hacen. Sería como promocionar la elaboración de reportes de investigación desde dichas perspectivas, que permitan constituirse en una base de apoyo social para el combate del abuso, el fraude y otros mecanismos de corrupción.

Philip Heyman, investigador de la Universidad de Harvard, hace un planteamiento comparativo entre la práctica de la corrupción en la policía de Nueva York y la de México, áreas de gran proclividad a estar inmersas en ambientes de este tipo, en lo interno como en lo externo. De ahí que su idea se enfoque a entender el problema dado que en todo lugar asume características mas o menos similares, en comparación a otros tipos de corrupción que necesariamente deben analizarse de acuerdo a los contextos de tiempo y espacio donde se llevan a cabo.

Broadnax, Walter\_ 'La Lucha contra el Fraude y el Abuso en los Estados Unidos de América', en Instituto Nacional de Administración Pública. *Prevención de la Corrupción*. pp. 119-131.

El planteamiento central radica en que una vez comprendido el problema, identificadas, sus causas y medido sus consecuencias, se considere como parte importante de posible solución, la instrumentación de incentivos a la vez que el reforzamiento de normas jurídicas, éticas y morales de manera estructural, es decir, en todo el ambiente social en el que se halla inmerso el servidor público, ubicando en este caso la figura del policía. "

En este enfoque administrativo se percibe la prioridad de realizar estudios sobre la parte cualitativa del servicio público dentro de los cambios de lo que se empieza a denominar política y administración pública moderna; dicotomía que se presume íntimamente ligada y cuya actuación y comportamiento **se nutren una de la otra, o más bien, una presume el reflejo de la otra.** En este sentido se concibe la idea de resaltar el papel protagónico del Estado respecto a su función social. De ahí, la necesidad de algunos estudiosos por tratar los aspectos sustantivos relativos a la conducta personal y a la incidencia colectiva que tiene un bueno o malo desempeño funcional. De ahí, también la prioridad que ante los nuevos retos de la administración pública sea necesario ponderar como punto de análisis y discusión académica la importancia **para la** función pública de la práctica cotidiana de la honestidad, eficiencia, lealtad y "patriotismo".

Más aún, se refrenda la necesidad de realizar estudios dirigidos expresamente a un auditorio expreso: los servidores públicos, trasmitiéndoles mensajes y reflexiones de índole filosófica de pensadores como Aristóteles y Azorin, aunados a la formación profesional que deben tener. La idea se presume clara: motivar en el funcionario el ejercicio y desarrollo de cualidades "que amplie la capacidad institucional para atender viejos rezagos y afrontar con éxito los nuevos problemas".<sup>12</sup>

Se resalta también la idea de que los nuevos vientos del horizonte político-administrativo nacional, así como los cambios económicos

" Heyman, Philip. 'Control de la Corrupción Policiaca. Análisis del caso de Nueva York, en Instituto Nacional de Administración Pública, *Prevención de la Corrupción...* pp. 49- 63.

<sup>12</sup> Gómez Reyes, Jacinto. *Cualidades del Servidor Público de la Política Moderna.* México, s, ed., 1989.

exigen ajustes en la maquinaria administrativa, así como de sus comandos" -conceptos del lenguaje bélico-; contexto en el que se requiere de una nueva cultura administrativa, es decir, de administradores públicos eficientes y honestos; especialistas y técnicos con sensibilidad social. El perfil del "nuevo servidor público se concibe en el sentido de que el funcionario de los próximos años, debe estar preparado técnica y políticamente para actuar con talento, creatividad e ingenio.

Así, dentro de este nuevo signo de los tiempos que se hace mención, el del 'cambio para la modernización -así lo definen algunos autores-, se precisa de un nuevo estilo de hacer las cosas dentro de la administración pública. Y se refrenda que la 'sobriedad republicana' debe constituirse en un hábito, para que el político como el administrador de los asuntos públicos, plateen con su conducta eficiente y honesta los nuevos derroteros del devenir de México.

Otro planteamiento interesante es el de la dicotomía entre administración pública y moral. Se resalta la prioridad de arribar a una nueva moral pública, donde el político y el administrador, sean los garantes de la práctica de un conjunto de valores, actitudes, hábitos, virtudes y conductas que desde la función pública, reconstituyan **las bases** institucionales y refuercen la confianza social **en ella**

Aun cuando existe una multiplicidad de tesis que **se pueden** inscribir en la vertiente de investigación administrativa, la gran mayoría de ellas reflejan la importancia de realizar estudios de **esta naturaleza** en diversas partes del mundo. En el caso de nuestro país, proyectan la preocupación gubernamental por adoptar estrategias **adecuadas** que permitan el combate de lo que se empieza a perfilar como campo independiente. la corrupción administrativa.

Un documento relevante al que deseo hacer alusión y que plantea la perspectiva gubernamental respecto al fenómeno de la corrupción en su interacción con el ángulo administrativo, es el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, el cual refleja avances teóricos en la necesidad de promover una mayor "dignificación, profesionalización y ética en el servidor público".

Parte de la idea de que la administración pública desempeña un papel esencial en el proceso de cambios cualitativos que el gobierno busca llevar a cabo, por la diversidad de funciones y responsabilidades de su competencia. Así, el asunto de la modernización administrativa se ubica como tema trascendente en la **agenda internacional, que reflejado en lo nacional se traduce en el reconocimiento de una sociedad más crítica, exigente de mayor honestidad y transparencia en las acciones gubernamentales y en el uso de los recursos públicos.**

En este sentido, el fenómeno de la corrupción se inscribe en la carencia de una administración pública adecuada que transforme la concepción del mal llamado "recurso" humano e inculque en los **servidores públicos una "alta estima" por los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio, que le permita rechazar de manera 'abierta y enfática' la corrupción y el abuso.** En este contexto, se parte de la concepción que la dignidad del servidor **público se ha deteriorado durante las últimas décadas, entre otros factores, por la ausencia de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, a la lealtad, esfuerzo y creatividad; conceptos que no definen su ubicuidad respecto a referentes claros y concisos, en el sentido, por ejemplo, de lealtad a qué o a quién.**

**De igual manera, en materia de profesionalización, aun cuando se reconocen experiencias y avances en esquemas de servicio civil de los servidores públicos federales, éstos en realidad han resultado insuficientes para incidir en una mejora estructural de la gestión gubernamental en su conjunto. Y, precisamente un factor importante que ha entorpecido la adecuada profesionalización de los cuadros administrativos lo constituye el hecho de que ésta no ha sido sistemática e integral.**

De ahí, la concepción que priva en el medio académico y gubernamental de poner en el centro del proceso de mejoramiento administrativo y en la lucha contra la corrupción al elemento humano, en el sentido de impulsar una cultura de servicio cuyos principios sean la honestidad, dedicación y eficiencia e implique una renovación de la forma en que se organizan y administran los servicios personales, con el fin de establecer incentivos por la permanencia

en el trabajo, así como estímulos para la productividad y el buen desempeño.

Así, se pondera una prioridad estatal: la cultura del servicio público debe encauzarse en cuatro vertientes principales:

- La rigurosa" selección de personal con base en su capacidad y probidad.
- Fortalecimiento de la capacitación como insumo para el desarrollo de habilidades y aptitudes.
- Desarrollo de una carrera en al ámbito de la administración pública, con incentivos al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.
- Fortalecimiento de los valores éticos en el servicio público. "

Como se observa, desde la década de los ochenta, la vertiente administrativa cobra especial interés como ángulo de análisis. Representa el espacio de estudio que refleja la prioridad gubernamental y no gubernamental -digamos la académica- por entender las formas y tipos de copio se manifiesta la corrupción en las distintas unidades administrativas del Estado contemporánea

### **Reflexiones Conclusivas**

De lo comentado hasta ahora en un ángulo meramente positivista, se concluye que las experiencias y avances en México desde la década de los ochenta, son claro ejemplo de lo que ha estado ocurriendo en el mundo, en lo teórico como en lo pragmático, para luchar contra este fenómeno que en un contexto macro se le ve como una "enfermedad" del cuerpo social que invade todos los demás ámbitos. los corroe, los infiltra y los 'enferma siendo que la medicina todavía no ha sido la adecuada porque los médicos -en un lenguaje de las ciencias biológicas- no han ido más allá de lo

" *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.* México, Poder Ejecutivo Federal -Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1997.

meramente operativo para meterse en el terreno de lo cerebral -lo político.

La agenda temática internacional que se percibe , contempla una multiplicidad de vertientes de reflexión y análisis donde las aportaciones conforman un importante acervo de propuestas para orientar el rumbo de la prevención, detección y disuasión de "tan lacerante' fenómeno –se define así en uno de los autores tratados.

En este orden de ideas , se reconoce que el mundo contemporáneo ha entrado en un contexto de globalización con nuevas realidades y nuevos desafíos. De tal manera , se concibe la cooperación internacional como un signo de los nuevos tiempos, *un espacio para unir voces y capacidades; tarea ardua que exige imaginación, audacia y talento, pero también, voluntad política ya que en la lucha contra la corrupción es difícil trazar fronteras*; parte discursiva que sintetiza la idea politizante que se tiene de la corrupción , y derivado de lo cual se refrenda que su prevención , combate y su control -como dijera I<litgaard - depende de la llamada voluntad política.

Respecto al gran apartado denominado administración pública, se asume la corrupción como un mal que no solo aqueja a las burocracias , ya que finalmente ésta es producto de la interacción con los particulares, aunque sus manifestaciones afecten todo el 'tejido" social, además de dañar las relaciones y el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas . Por lo tanto, indagar si su origen se encuentra en uno u otro ámbito resulta imprescindible hoy en día, sin olvidar que su practicidad se halla históricamente asociada a factores culturales , educativos , económicos y políticos.

Aun cuando la tipología de la corrupción en el terreno de lo administrativo adopta características propias, claramente diferenciadas de otros espacios de lo público , se percibe la idea de que su realización en este ámbito de la vida estatal es producto real y objetivo de lo que sucede en todo el conglomerado social. De ahí, la visión de ubicar la corrupción como un asunto de actitudes y valores que deviene del deterioro estructural de la sociedad, el cual estimula en los individuos o en los grupos sociales el impulso del enriquecimiento o de poder –muchas veces ilícito- subordinando aspectos elementales como la probidad y el respeto a la Ley.

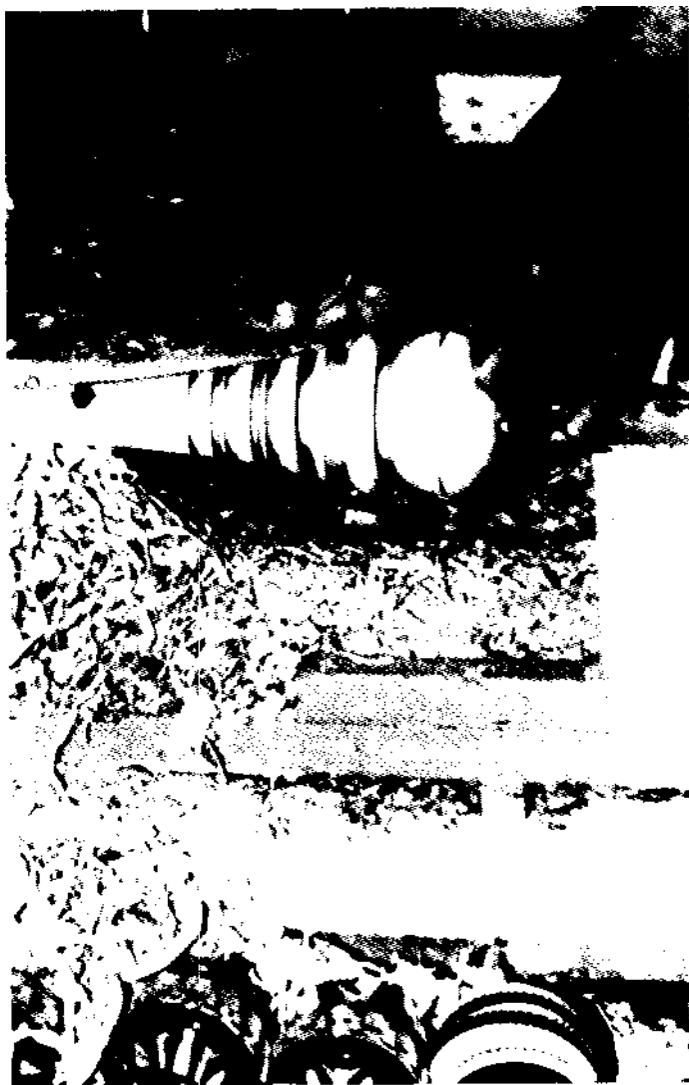
También se concibe la idea de que para impedir cualquier desviación administrativa, no sólo deben mejorarse los sistemas punitivos y represivos, ya que si se sometiera el asunto de la corrupción a un punto de vista puramente doctrinal se llegaría, sin duda, a la conclusión de que, de nada sirve la ley, por rigurosa que esta sea, si los responsables de su aplicación y observancia se conducen muchas veces de manera deshonestamente.

Asimismo, se pondera la posición de que también la incidencia de la corrupción en muchas de las áreas de la administración pública está en función del esquema de evaluación y control del Estado, y que a mayores mecanismos de control, menos desviaciones financieras y más mejoras en el desempeño funcional. En este caso el argumento comparativo internacional es utilizado para corroborar y defender esta posición y para lo cual se dan a conocer experiencias "exitosas" en países como Bélgica, Canadá, Países Bajos y Francia, entre otros."

En este sentido, la condena de las sociedades hacia la corrupción -aunque en lo particular o corporativo lo acepten y practiquen- responde más bien a la lógica del daño moral y ético que ocasiona y no necesariamente al daño a los marcos legales existentes. Lo cierto es que, aún cuando las prácticas corruptas se dan en un ámbito -el administrativo-, se percibe que tales vicios públicos inciden en la propia sociedad vía apropiación de recursos y desaliento de las actividades productivas.

En esta vertiente administrativa, en su interacción con la parte sociológica del fenómeno, derivado de la profusa literatura escrita al respecto se concluye que, diametralmente opuesto a la práctica de la corrupción, el ciudadano sólidamente formado y educado en las normas cívicas y éticas, juega un papel clave para fortalecer los principios y valores del Estado, mediante su rechazo a no incurrir en la práctica de tipologías de corrupción, como el fraude, el lavado de dinero, el enriquecimiento ilícito y el cohecho, entre otros.

" Gobierno del Estado de México. *Revista Control Gubernamental*. Toluca, México. Secretaría de la Contraloría, Año 111, No. 6, enero-junio de 1995.



**Manos que hacen molinillos**

## **APORTACIONES PARA LA CONSOLIDACION DEL SISTEMA DE RENDICION DE CUENTAS**

*Ramón Cuevas MarUnez*

Como es del conocimiento generalizado, las acciones de control y evaluación gubernamental, tienen un carácter eminentemente preventivo. Son ejecutadas como parte de los controles institucionales del Poder Ejecutivo para efficientar el trabajo cotidiano de su administración pública, es por ello que las tareas de simplificación administrativa y desregulación económica son consustanciales a la evaluación y el control.

Esto representa una dura prueba para los encargados de realizar esta función. Siempre existe la necesidad de efectuar el trabajo de control y evaluación con pulcritud técnica, conocimiento de las leyes y sensibilidad en el manejo de la información, preocupación que ha quedado manifiesta en diferentes foros:

"El mejor órgano de control interno no es aquel que impone más sanciones, sino el que impone menos y que tiene dentro de su actividad un mejor trabajo preventivo... La Secretaría (de la Contraloría) y el sistema en su conjunto tienden siempre a lo preventivo, pero es imposible ser siempre preventivo. Llega un momento en que la recomendación, la sugerencia o la observación, si no se atienden por parte del ente auditado o del órgano supervisado, tendrá que irse a la última fase que es lo punitivo o sancionador. El limite es claro: la recomendación se hace pero si aún existen casos en los que a pesar de todo esto el servidor público incumple, no queda otro camino que el de sancionar'.<sup>1</sup>

Licenciado en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, con estudios de Maestría en la misma disciplina en la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Entrevista concedida por el Doctor Guillermo Haro Bélchez, Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en noviembre de 1998. Publicada en

En momentos en los cuales las instituciones privadas se modernizan para competir en un mercado cada vez más nacional e internacional y menos local, la práctica administrativa gubernamental encuentra en la gestión pública el marco para definir el esquema metodológico que le permitirá avanzar en el mejoramiento de sus procesos internos; hacer más con menos -como dirían los administradores de empresas- se vuelve hoy imprescindible para la administración de los frecuentes escasos recursos económicos a disposición de los gobiernos.

La situación actual es oportunidad propicia para demostrar en los foros académicos, a los intelectuales, partidos políticos y a la ciudadanía en general que si bien existe falta de recursos, los administradores públicos tienen la imaginación y capacidad suficiente para sortear los obstáculos que enfrenta la función pública.

Este trabajo reflexiona sobre las características de los sistemas de control y evaluación gubernamental, empleados por el gobierno federal como por los estatales en los últimos tiempos, en aras de prevenir la corrupción, transparentar la gestión interna y, en general, mejorar la actuación del conjunto institucional de unidades administrativas que integran el Poder Ejecutivo.

También se analiza la inserción de los cambios que actualmente se operan en esta función, en el contexto de las tendencias de la gestión pública contemporánea.

## **1. La Obligación Institucional de Rendir Cuentas**

Cada vez, conforme avanza el desarrollo de las ciencias administrativas en el gobierno, se generaliza la utilización de criterios transparentes para el ejercicio de los cargos de elección popular, así como para superar con éxito la consabida responsabilidad administrativa de aquellos funcionarios gubernamentales que sin provenir de este tipo de designación (popular), poseen una

la *Revista Prospectiva* No. 11, *Control y Evaluación Gubernamental* y *Servicio Civil de Carrera*. México, noviembre de 1998. pp. 3 y 4.

responsabilidad pública que los hace sujetos del escrutinio público por parte de una sociedad contestataria.

En este tenor, *la rendición de cuentas* claras es importante por **partida doble: En primer lugar garantiza a los ciudadanos que las autoridades ejercen y ejercieron los fondos públicos en razón de las necesidades de la colectividad y, en segundo lugar, le da tranquilidad al servidor público para que durante y después de su encargo, tenga la seguridad de que no será citado en ninguna barandilla del ministerio público para aclarar acciones pasadas . Esto sólo podrá ser resultado de una oportuna rendición de cuentas.**

Gobernar para el público, por medio de una gestión transparente, como lo ha conceptualizado Uvalle Berrones se encuentra en el centro del movimiento institucional, y en una visión de la sociedad contemporánea, el gobierno debe ser receptivo y rendir cuentas al público ciudadano, aceptar que hay una constelación de poderes que **tienen una base legal y legitimarlos para vigilar su desempeño. Es un poder entre otros poderes , pero es, sin duda, el poder más importante de la sociedad.'**

La rendición de cuentas, fundamento de los sistemas de control más avanzados, es uno de los pilares del Sistema de Control y Evaluación **Gubernamental** , **elemento que se convierte en garante del Estado de derecho.**

**Ante este escenario, la rendición de cuentas, debe ser entendida como los mecanismos de carácter preventivo diseñados por el órgano estatal de control para transparentar la gestión pública, en donde -reitero- el desarrollo administrativo, la simplificación administrativa, la desregulación económica y la contraloría social**

El "Gobernar para el público" es una necesidad imperante que se enmarca en las tendencias de la gestión pública hacia finales del milenio , dado que ... cuando el público ciudadano se manifiesta con capacidad de organización, la autoridad pública es mas atenta a lo que sucede en la sociedad En este sentido, la participación se ha convertido en un eje de referencia para identificar los actores de la vida pública y permite la convergencia del público ciudadano en problemas y necesidades que **tienen cobertura horizontal en la sociedad . Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación y el control en la vida del gobierno municipal", en *Revista Control Gubernamental* Núm. 14 "Experiencias de Evaluación y Control Municipal en el Estado de México" Toluca, México, diciembre de 1998. pp. 9 y 10.**

**juegan un papel fundamental para que la administración pública no se convierta más en un botín.**

**El éxito de los sistemas de rendición de cuentas radica en la fortaleza de las instituciones que conforman al Estado, por lo que la credibilidad de dichos sistemas está directamente relacionada con el grado de legitimidad del que gozan los gobiernos nacionales y locales. De esta forma encontramos que países como Francia, Alemania, Australia, Canadá o Estados Unidos tienen sistemas sumamente desarrollados, mientras que países como el nuestro y los de América Latina, actualmente están en proceso de integración o consolidación de sus mecanismos de control.**

**Por su desarrollo, trascendencia, y seriedad, entre los sistemas de rendición de cuentas más conocidos a nivel mundial se tiene el de Francia, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda y Bélgica**

**Como se muestra en el cuadro anterior, existen una multiplicidad de caracterizaciones para denotar la organización de los sistemas de rendición de cuentas, no obstante en la mayoría de los países se observa la existencia de los dos controles fundamentales de toda organización pública o privada: interno y externo.**

**Comparativamente con México, donde se ejerce el control interno a través la dependencia del Poder Ejecutivo conocida como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en lo que respecta a la federación, y Secretaría de la Contraloría en el ámbito del gobierno del Estado de México; y el control externo se realiza por medio del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados, específicamente institucionalizado en la Contaduría Mayor de Hacienda en el gobierno federal, y en la Contaduría General de Glosa en el caso del Estado, encontramos que prevalecen las semejanzas entre los sistemas de rendición de cuentas, siendo en la mayoría de los casos muy similares al sistema mexicano.**

**Es el caso del sistema de rendición de cuentas francés, donde las tareas de control interno están a cargo de los funcionarios gubernamentales del ministerio de hacienda, complementándose con la Corte de Cuentas, institución que se encarga del control externo. Dicho por los mismos funcionarios franceses: "La Corte de**

Cuentas no interviene en las operaciones financieras en curso de ejecución: éstas están controladas por funcionarios del ministerio de hacienda. Su fiscalización se realiza siempre después del cierre del ejercicio "s

También se debe referir la forma como se lleva la función en el gobierno holandés, donde el sistema ha evolucionado para pasar de un control extremadamente detallado (lo desarrollaba el *Algemene Rekenkamer*, organismo independiente de auditoría del sector público, que revisaba las cuentas en nombre del parlamento al final del año), a un modelo en el que el *Algemene Rekenkamer* dejó de ser el único controlador dentro del sector público, surgiendo en los ministerios una nueva función de control a la que se le denomina *Voorcontrole*, traducida como control previo.

El *'Algemene Rekenkamer'*, en su estudio sobre el cumplimiento de los ingresos/gastos aprobados por el parlamento, o la legalidad y regularidad (tal como la Comisión Europea prefiere llamarlo), tiende a basarse de forma creciente, en el control previo dentro de los Ministerios. Estas actividades de control previo las realizaban en un principio unas secciones especializadas en control interno, pero ahora se consideran responsabilidad del *Departementale Accountantsdienst (DAD)*, Departamento de Auditoría Interna del Ministerio, que trabaja directamente junto al Ministro.'

En Bélgica, el control interno lo realiza el Poder Ejecutivo, quien lo organiza por su propia cuenta, reproduciendo dicho esquema en las regiones y comunidades, toda vez que existen interventores con las mismas características del gobierno central, pero que dependen totalmente de los Ejecutivos Regionales o Comunitarios.

M M Bernicot La Corte de Cuentas de Francia, en *Revista Control Gubernamental* No 6, Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de México. Toluca, Mex\_ 1995. pp. 91.

' G. H. O. Van Maanen. ° Control sobre los ingresos y gastos del sector público en los países bajos e independencia de los departamentos dentro de la organización ministerial". Conferencia pronunciada en *la X Reunión Internacional Jornadas de Control Interno en el Sector Público* Madrid. España, 22 al 24 de marzo de 1993. Publicada en *Revista Control Gubernamental* No 6., op cit p 111.

El control externo en Bélgica lo ejerce, -como en Francia-, un Tribunal de Cuentas, institución autónoma que depende del Poder Legislativo, pronunciándose sobre la legalidad de los gastos y verificando *a posteriori* la contabilidad pública.

"El control de las obligaciones lo ejercen, a nivel del Estado, varios funcionarios pertenecientes al Ministerio de Finanzas y agregados a cada uno de los departamentos ministeriales. Dan el visto bueno previo a cada uno de los gastos sometidos a acuerdo, es decir, más o menos los que serán sometidos al visto bueno del Tribunal de Cuentas. El control se basa principalmente en la disponibilidad del crédito presupuestario, tanto a nivel de obligación como de pago, y de forma accesoria, sobre la regularidad de los procedimientos'.

## **2. El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental**

El actual sistema de control y evaluación gubernamental tiene su fundamento jurídico en los artículos 25 y 28 constitucionales, a través de los cuales se establece la existencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática. A decir del propio texto constitucional: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica y nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de la libertad que otorga esta Constitución" .6

Estos artículos constitucionales enmarcan el nacimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, cuya operación la tiene la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), instancia que, a principios del sexenio atravesó por un proceso de transformaciones que sin duda alguna, en el corto y mediano plazo se verán materializadas en beneficio de la misma sociedad.

<sup>5</sup> M. Emite Geulette y M. Alain Bouchat. "El Control de los Gastos en Bélgica". *Ibid.* p. 125.

<sup>e</sup> Constitución *Política de los Estados Unidos Mexicanos* México, D.F., Trillas, 1994. p. 26

A principios de la gestión del presidente Zedillo se operaron un conjunto de reformas al aparato administrativo del Ejecutivo, las cuales derivaron en la sustitución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con las mismas atribuciones que venía ejerciendo aquella referentes a la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como para inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; por otra parte, le fueron adicionadas otras atribuciones tendientes a organizar y coordinar integralmente el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y para autorizar o modificar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades federales.

De igual forma, el Ejecutivo federal se planteó la necesidad, de continuar avanzando en la modernización de los mecanismos de control y evaluación prevalecientes a finales de 1994.'

Otro esfuerzo loable por consolidar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental en el ámbito de las entidades federativas se encuentra en el estudio que desarrolló la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación en 1996, que sirvió para presentar la problemática más recurrente de los órganos estatales de control (CEO). Sobresalen del estudio los siguientes puntos - Se detectó que en algunos casos existe escasa coordinación entre dependencias federales que interactúan con las funciones del OEC; falta de homologación de las leyes estatales con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; definición imprecisa de los niveles de actuación y responsabilidad para la aplicación de procedimientos legales en los casos de incumplimiento e irregularidades; falta de precisión en la normatividad relacionada a la elaboración de presupuestos de obra, así como del procedimiento para su autorización por parte del Copiado conocimiento desfasado del programa de obra autorizado por el Coplade y de la aprobación de sus recursos; debido en parte al retraso en presentación de los municipios; recursos limitados y recibidos extemporáneamente para la evaluación, fiscalización y auditoría de programas coordinados estados -federación; presupuesto no representativo asignado a las contralorías por parte de los gobiernos estatales/federal; alta rotación de los titulares en los OEO. carencia de perfiles de puestos para titulares, mandos superiores y medios; limitaciones en los recursos y programa tendientes a la profesionalización del servicio civil en las arcas de control y evaluación de la gestión pública auditores financieros y de obra pública escasos, con experiencia limitada; con una alta rotación y remunerados insuficientemente; y bajas percepciones del personal; ocasionando alta rotación y contratación de

Con este propósito se anunciaba en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que: "En congruencia con las opiniones vertidas en la consulta popular, se promoverá el desarrollo de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poder-s.""

Es necesario señalar que, en gran parte, las reformas planteadas obedecieron a las críticas de los diversos grupos sociales y en especial de los partidos políticos, al considerar que esta dependencia no respondió cabalmente a las expectativas que se generaron en su origen (1984), como órgano promotor de la renovación moral.

La propuesta central para rediseñar nuestro Sistema de Rendición de Cuentas se ha encaminado hacia la creación del órgano denominado Auditoría Superior de la Federación, el cual tendrá, de aprobarse por el Congreso de la Unión, las características siguientes: s

**Ubicación:**

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**Organización:**

- Cinco auditores generales, quienes designarán de entre ellos a su presidente, además serán designados por el Poder Legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo.
- Esquema de designación escalonada.

personal con escasa profesionalización y experiencia. *Informe de Labores 1995-1996, Diagnóstico de los OEC en el Sistema Nacional de Control y Evaluación.* Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación. Toluca, México, 1996. pp. 21-23.

<sup>9</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* México, D.F., 1995. p. 32.

Estos datos fueron extraídos del documento: Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Iniciativa Presidencial para la Creación del Órgano: 'Auditoría Superior de la Federación'*. México, D.F., Presidencia de la República, 28 de noviembre de 1995.

- Garantías de permanencia análogas a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- La auditoria será un órgano técnico, imparcial y profesional del Poder Legislativo, encargado de vigilar y auditar el uso de los recursos públicos federales tanto del gobierno y sus organismos, como de empresas y fideicomisos públicos.
- También revisará las cuentas públicas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Los resultados de la Cuenta Pública se entregarán a la Cámara de Diputados un año después de concluido el ejercicio fiscal.
- Su función estará normada por la Constitución y por las leyes y no respondería a orientaciones partidistas o políticas que pudieran condicionar o limitar su ejercicio.
- Será independiente del Poder Ejecutivo.
- Será un órgano colegiado encabezado por un Presidente y estará integrado por personal profesional de reconocido prestigio, seleccionado mediante un proceso público, transparente y cuidadoso, basado en criterios de honestidad, experiencia técnica, capacidad profesional e imparcialidad en su función.
- Los auditores generales no deberán formar parte activa de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo o cargo pagado por el sector público, social o privado. Tampoco podrán desempeñarse como funcionarios en ninguno de los tres Poderes **dentro del año siguiente a su gestión.**
- Tendría facultades directas para sancionar penal o administrativamente el desvío de recursos públicos ante las autoridades competentes, así como normar los criterios para el control de todo el gobierno.

**Verificará que el gasto ejercido corresponda a lo autorizado, vigilará su apego a la legalidad y evaluará los resultados de los programas.**

**Revisará las declaraciones patrimoniales y las cuentas de los servidores públicos de los tres Poderes, cuando sus investigaciones así lo requieran.**

**Tendría presupuesto propio y suficiente.**

**La iniciativa presidencial ha encontrado diferentes interpretaciones de los partidos políticos, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el caso del PAN, el Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados ha hecho mención que su partido mantiene cuatro divergencias respecto a la iniciativa presidencial, siendo la más importante la que se refiere a que el titular de la Auditoría Superior de la Federación sea un órgano colegiado integrado por cinco auditores generales, así como al mecanismo de designación de los mismos.**

**Al respecto García Villa ha señalado que : "si fueran cinco personas caeríamos con mucha facilidad en la tentación de partidizar al grupo colegiado, porque pudiéramos decir que tres sean electos a propuesta de PRI, uno a propuesta del PAN y otro del PRD".<sup>10</sup>**

**Por otro lado, el PRD también está en desacuerdo en que los auditores del nuevo organismo sean designados a propuesta del Presidente de la República y ratificados por el Congreso : "con estos puntos en lugar de avanzar vamos para atrás, porque no hay separación de poderes ni autonomías, sino que el Presidente de la República quiere seguir manteniendo el poder del control interno y externo del país para evitar la corrupción".<sup>11</sup>**

<sup>10</sup> Periódico *Reforma*. "Corrupción: Debate pendiente". 12 de agosto de 1996. México, D. F. p 9A.

<sup>11</sup> *Ibid.*

### 3. Consideraciones Finales

Para reflexionar sobre cual debiera considerarse el modelo de rendición de cuentas más idóneo para México, se tiene que superar, en primer término la visión organicista de la administración pública. Sobre este particular Gaebler y Osborne<sup>1</sup> opinan que cuando los líderes del sector público en los Estados Unidos hablaban de reestructuración, se referían de ordinario a la reorganización, es decir, a cambiar la posición de los cuadros en un organigrama, siendo que lo más conveniente sería reestructurar los incentivos que induzcan a actuar a los servidores públicos en un sentido más eficaz. Dichos incentivos son: la competencia infra e interinstitucional, la medición de resultados, la descentralización de la autoridad y la creación de consecuencias reales por el éxito o el fracaso.

Los sistemas de rendición de cuentas a nivel mundial poseen una lógica que se basa en ejercer controles internos -en la mayoría de los casos siempre a cargo del Poder Ejecutivo- cuya principal característica es que se trata de controles preventivos ejercidos desde las dependencias o ministerios que ejercen los gastos, combinados con controles externos que se caracterizan por llevarse a efecto con posterioridad al ejercicio de los gastos; su papel consiste en verificar que el Poder Ejecutivo actuó con base en criterios de legalidad. Adicionalmente se debe señalar que en algunas ocasiones este control externo se ubica en el Poder Legislativo, sin embargo, en otros casos es una institución autónoma.

La falta de una carrera administrativa en el sector público ha propiciado que los cuadros dedicados a ejercer la función de control y evaluación experimenten la problemática atribuida al conjunto de funcionarios del sector público, donde en opinión de los conocedores de la materia: La falta de carrera (administrativa) ha producido consecuencias no muy afortunadas. Su falta de racionalidad ha provocado, entre otras diferencias, retribuciones injustas, inexplicables y notorias, totalmente ajenas a la voluntad y a la participación del funcionario que trabaja impávido en un sistema en el que sin mediar mérito o demérito de su parte se sube y se baja

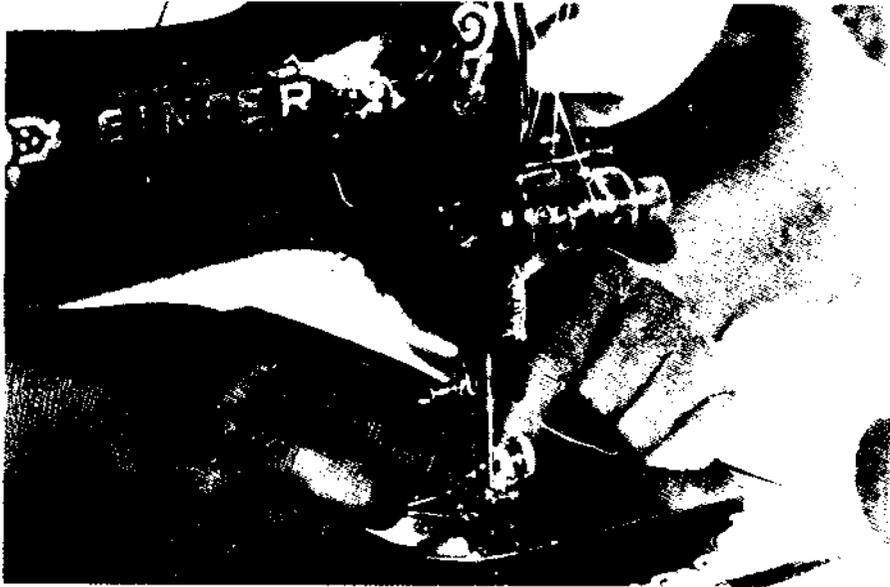
<sup>1</sup> Gaebler y Osborne. *Reinventing Government. How entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Reading MA. Addison-Wesley, 1990.

**matando cualquier incentivación o motivación, sin quedar rastro por supuesto de causa-efecto entre la dedicación al trabajo, el desempeño del puesto y lo que te "tocaba" en el reparto anual. Todo ello sin más razón que la sinrazón."**

**Es significativo el esfuerzo del titular del Ejecutivo federal para reformular el esquema bajo el cual opera el Sistema de Rendición de Cuentas; sin embargo, más allá de que se superen las diferencias existentes entre los partidos políticos sobre la iniciativa presidencial y los criterios para el nombramiento de los titulares del cuerpo colegiado que en su momento integrará la Auditoría Superior de la Federación, se requiere fortalecer el control preventivo que necesariamente continuará ejerciendo el Poder Ejecutivo, sin demérito de las acciones de naturaleza correctiva, cuya aplicación está a cargo del Poder Judicial.**

**Finalmente quisiera insistir en la reflexión que he hecho a lo largo de este trabajo, referente a que el Sistema de Rendición de Cuentas al que aspiramos debe considerar y privilegiar las acciones de desarrollo administrativo, simplificación de trámites y servicios, desregulación de la actividad económica y participación de la ciudadanía en las labores de contraloría social como mecanismos de combate a la corrupción.**

<sup>10</sup> Cfr. Ibarra Bélchez, Guillermo. *La función pública en el proceso de modernización nacional*. Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1991. p-105.



**;Alanos que hacen costuras**



**Manos que hacen trencilla fina**

## RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

*Julián Solazar Medina*

### **Procesos de Modernización y su Identificación**

Actualmente México hace frente a sus perspectivas de desarrollo en una nueva coyuntura internacional definida por un proceso de intensa globalización y de creciente interdependencia. En este orden internacional, aún en ciernes, se redefinen las relaciones externas y los patrones internos de organización económica, social y política, así como las instituciones y valores que caracterizan a la cultura nacional.

La concentración urbana de la población, que ha sido muy rápida en los últimos 40 años pero que se ha trasladado de las grandes ciudades, incluida la ciudad de México, a ciudades de tamaño intermedio, mantiene y tendrá un ritmo que hace probable rebasar siempre la capacidad de las ciudades para absorberla proveyéndola de la infraestructura y los servicios necesarios, desde agua potable hasta vivienda; desde energía eléctrica hasta recolección de basura; desde transporte racional y barato hasta espacios verdes. La perspectiva urbana en México es preocupante porque casi en ninguna ciudad del país hay plan directo a largo plazo, de manera que las aglomeraciones urbanas han sido y tienden a ser desordenadas, ineficientes, costosas en términos reales y caóticas. Contribuyendo al agravamiento de otros fenómenos ya observados, entre ellos, la inseguridad, la desintegración familiar e inclusive la falta de nutrición y salud adecuadas.

Licenciado en Administración, con estudios de posgrado en Administración Pública y Ciencia Política en París, Francia, ha sido director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); autor de varios libros sobre temas municipales y artículos especializados en diversas revistas nacionales e internacionales: actualmente es profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la U.AE.M.

**Lo anterior hace evidente la presencia de una grave crisis en el suministro de servicios públicos fundamentalmente los que corresponden a los municipios, sin importar su tipología.**

**Teniendo en cuenta las estadísticas mexicanas disponibles como cálculos del Banco Mundial y la CEPAL, en los años ochenta la pobreza en México aumentó 69% (en contraste, por ejemplo, con Brasil, donde se elevó un 45%).**

**Dicho de otra manera, para principios de los años noventa, la proporción de población "pobre" en México era de cerca de 60% (alrededor de 50 millones de habitantes), y la descrita como en estado de "pobreza extrema" se estima en unos 20 millones -cifras que para 1999 han aumentado-. En este sentido "pobreza" no sólo quiere decir un ingreso insuficiente para acumular un pequeño acervo de bienes productivos y llevar un nivel mínimo de vida, sino que está asociada a la falta de acceso a servicios de salud, dificultad para que los hijos menores completen la educación primaria, carencia de condiciones mínimas de vivienda, falta de calificación y, en consecuencia, desventajas en la obtención de empleo mejor remunerado. Significa también desempleo sólo compensado por empleo parcial, precario o carente de protección social en el gran sector de la economía subterránea o informal. La pobreza se manifiesta lo mismo en el campo que en las grandes, medianas y pequeñas ciudades. La pobreza extrema se concentra en las zonas rurales de los Estados menos desarrollados y en las comunidades indígenas. Muchas veces la estadística registra "empleo" cuando éste es de una calidad ínfima a la que acompañan los ingresos también ínfimos, sin protección social. Esto explica, entre otras cosas, que el indicador oficial de desempleo, que hoy raya en 7% de la población económicamente activa, subestime en una mitad el coeficiente real del desempleo, concebido como el "no empleo" o la falta completa de empleos o de uno que garantice un ingreso familiar mínimo.**

**La desigualdad social aunada a todos los factores que la determinan en México y a la ausencia de empleo regular originada en el relativo estancamiento de la inversión nacional y de crecimiento del PIB, frente a una fuerza de trabajo que crece todavía 3.3% anual, conslituye un problema de muy difícil solución a corto y mediano**

plazo y con obvias repercusiones en el área política, en la esfera cultural y aún en la económica. La falta de un mercado interno y robusto como complemento necesario del mercado externo y de la modernización industrial constituye en México, como en otros países de estructura similar, un gran obstáculo de crecimiento y desarrollo.

Debe añadirse que si se entiende el desarrollo sustentable y equitativo que lleve con la debida política ambiental y de protección de los recursos naturales, a un mejoramiento continuo de la calidad de vida - para además, asegurar ésta a las generaciones venideras- el vuelco que deberá dar la estrategia de desarrollo de México habrá de ser de gran magnitud. La interacción de las políticas económicas con las sociales tendría que darse en un contexto de crecimiento, no de estancamiento del PIB y de un componente del gasto nacional más dinámico, que en todo el mundo es la inversión neta, tanto pública como privada.

En situaciones de crisis la escasa disponibilidad de los recursos obliga a los responsables de conducir la gestión pública a agudizar sus sentidos y su creatividad para, en condiciones desfavorables, racionalizar el uso de los recursos y coadyuvar con ello, a que los efectos de la crisis no se reflejen negativamente en la eficiencia y calidad de los bienes y servicios que se ofrecen. Esta enorme capacidad de adaptabilidad sólo puede estar garantizada por la existencia de cuadros lo suficientemente preparados y con un alto sentido de anticipación y sensibilidad política.

En este orden y aún cuando se han planteado un gran número de situaciones futuras a las que la gestión pública necesariamente tendrá que llegar, la solución inmediata a los problemas existentes tiende a constituirse en detonador del proceso de transformación o modernización y en un reto para la administración pública municipal.

Los alcances de las reformas, modernización o cualquier tipo de cambio, se encuentran limitados fundamentalmente al centralismo económico, de toma de decisiones y de atribuciones que en la actualidad son una realidad reconocida por generaciones sin haber logrado dar vigencia al sistema federal garantizado en la Constitución.

**Por citar tan solo uno de estos alcances del centralismo , el que se refiere a la concentración de recursos en la federación, que ha impedido el avance de las regiones , el cual se debate en forma intensa y añeja , implica hoy la urgente necesidad de redistribuir más equitativamente los recursos asignados entre los estados y municipios, siendo ésta una condición para que nuestro país pueda alcanzar un crecimiento más equilibrado entre sus regiones.**

**Es del conocimiento de todos la fórmula general de participaciones que asigna en términos gruesos el 20 % de los ingresos de la federación, a las entidades federativas y de ese porcentaje, 4 centavos se destinan a los municipios. Con este estado de cosas, no es posible pretender un crecimiento nacional armónico, lo que propicia un ambiente de disputa de las entidades federativas por sus escasos recursos , y constantes reclamos para una regularización de todo el sistema de coordinación fiscal y de criterios que actualmente se utilizan para distribuir los recursos financieros entre los tres ámbitos de gobierno.**

**El reto de la administración municipal y la búsqueda de perspectivas no debe basarse sólo en recomendaciones derivadas del estudio mismo de la administración en los sitios donde apareció, fundamentalmente en países avanzados en este campo y en los cuales no contienen soluciones de tipo "paradigma " para terminar con todos los problemas de su país. Por el contrario se basa en una serie de experiencias de diversos tiempos históricos y de diferentes países que dan luz sobre la posibilidad de hacer analogías entre problemas administrativos del pasado, para establecer comparaciones con situaciones presentes y de aplicar las doctrinas y justificaciones más adecuadas para avanzar en la resolución de problemas.**

**Por lo cual, es necesario estar dispuesto a aceptar que los retos y perspectivas de la administración municipal, nos enseñan estrategias para tomar decisiones inmediatas y de corto plazo para problemas sectoriales y específicos. Esto no impide tomar en paralelo decisiones que puedan traer beneficios a más largo plazo. Por el contrario, la administración municipal podrá conocer todo el panorama de posibilidades que las nuevas doctrinas ofrecen, de**

seleccionar la más adecuada solución y de estar conscientes de sus estrechos o amplios alcances.

### **Planteamiento Central**

El diseño de estos complejos modelos, permiten determinar en el presente algunas pautas de acción que podrían irse incorporando paulatinamente en la consecución de ciertos niveles de evolución y modernización.

En este plano, los institutos de investigación y de educación superior afines con los propósitos futuros de la gestión pública, e incluso algunas firmas consultoras de expertos en el diseño de escenarios, así como los propios funcionarios y cuerpos de asesores del sector público, forman lo que Yehezkel Dror ha denominado "tanques pensantes" y que se constituyen como organismos de staff o de asesoría que permiten ampliar las potencialidades de anticipación, para superar niveles de evolución y desarrollo institucional y prever eventualidades que puedan incidir negativamente en los rumbos previstos.

Es así que el proceso de modernización de la gestión pública cobra gran interés y se concibe como un proceso dinámico, cuyo origen se puede generar en dos importantes vertientes:

Por un lado, la modernización impulsada por la atención de forma directa e inmediata de ciertos asuntos públicos que en todo caso resulta obligado ofrecer, administrar o ampliar. Generalmente este marco de situación no responde por consecuencia lógica a un sentido visionario como expresión del poder público, mas bien, surge como una obligada tendencia por mantener en equilibrio algunos rezagos, desajustes o distorsiones, generados por los efectos de la crisis y los consecuentes desajustes en las estructuras económicas y sociales.

Por otro lado, encontramos la generación de conocimientos, categorías, esquemas y modelos, producto de la reflexión, investigación, análisis y comprensión del presente en el marco de la dinámica contextual en la que se desenvuelve el quehacer público no sólo nacional sino fundamentalmente internacional. Todo ello en

**virtud de que el proceso de globalización que se está manifestando cada vez con mayor fuerza, irrumpe de manera irremediable en cualquier diseño de prospectiva y porque es además en este espacio de transformación donde se están definiendo muchos de los elementos que al inicio del tercer milenio regirán en todos los aspectos, no sólo de la gestión pública sino de la vida cotidiana de los ciudadanos.**

**Para los gobiernos la transición de la crisis hacia un pretendido crecimiento sostenido no ha sido fácil. El reordenamiento y saneamiento de las finanzas del Estado, procurando mantener los pagos de su deuda externa, han tenido un enorme costo social y político.**

**Ante esta situación, el gobierno mexicano inició un profundo proceso de reforma con el propósito de reorientar las relaciones entre el Estado y la sociedad y el replanteamiento estructural de la economía del país. Con la reforma del Estado y la reforma económica, se han ampliado los esquemas para ampliar la apertura del México al cual aspiramos; queda todavía camino por recorrer sobre todo en el terreno político electoral. Está muy próxima la elección presidencial y escenarios como el Estado de México son muy propicios para observar los éxitos de la reforma política mexicana.**

**Antes de apresurar el paso de la modernización de la administración pública es imprescindible dar solución a los problemas generados por la crisis. Una creciente demanda de servicios agobia a los gobiernos estatales y municipales, el camino de vuelta a la atención a los problemas sociales está lleno de limitaciones y obstáculos que la participación comunitaria conducida por el gobierno intenta salvar con imaginación.**

**Sin embargo, quedan retos que la administración no ha podido solucionar y que están deteniendo el avance económico, político y social del país. Los desequilibrios estructurales de nuestra economía, caracterizados fundamentalmente por la recesión económica, han provocado movilización social, crecimiento poblacional concentrado en algunas áreas y radicalización de la pobreza en zonas fundamentalmente urbanas. Un ejemplo claro de esto es el brutal crecimiento que ha tenido la zona conurbada del Estado de México al**

D.F., crecimiento que impactó la estructura social del Estado, siendo el factor causante de este resquebrajamiento el gran flujo migratorio que ha recibido la entidad y que hoy en día aumenta en promedio 250,000 habitantes por año que llegan a asentarse en los municipios **de la zona conurbada.**

Esta zona del Estado de México en los últimos 50 años de contar con tan solo 250,000 habitantes pasó a tener casi 7 millones en la actualidad. En los 27 municipios que comprenden el área se concentra más del 65% de la población del estado, y el ritmo de crecimiento estatal es superior a los 400,000 habitantes por año; siendo además la entidad más poblada del país con alrededor de 12.5 millones de habitantes. En forma particular Netzahualcóyotl y Ecatepec ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente de los municipios más poblados de la República mexicana, solamente precedidos por Guadalajara con casi un millón y medio de pobladores cada uno de ellos.

Los problemas derivados de esta concentración poblacional, que crece aceleradamente son también numerosos. Los servicios básicos cubren apenas lo elemental, existiendo zonas de alto riesgo debido a que la población se ha asentado en terrenos irregulares sobre lechos de lagos y ríos desecados y sobre antiguas minas, en donde no existe la posibilidad de llevar los servicios y donde se demanda también la regularización de la tenencia de la tierra, seguridad y acceso a los servicios de salud.

La experiencia del Estado de México ha mostrado indicadores sobre los cuales la administración pública debe poner énfasis en el combate a los efectos de la crisis económica y que son los siguientes:

- Seguridad Pública,
- Protección del Ambiente,
- Vivienda,
- Educación,
- Transporte,
- Fortalecimiento de la Democracia,
- Desarrollo Urbano,

- **Internacionalización de la Economía,**
- **Protección Civil, y**
- **Combate a la pobreza extrema.**

**Para ello habrán de consolidarse los esfuerzos de modernización hacia el diseño e instrumentación de mecanismos, modelos y esquemas, que permitan lograr niveles de eficiencia y calidad óptimos y con resultados en el corto plazo. Esto indudablemente traerá consigo el replanteamiento de muchos de los esquemas, usos y costumbres, para dar paso a nuevas formas de gestión donde uno de los factores más importantes ha sido y será la incorporación del trabajo comunitario a las acciones del gobierno, y la utilización rigurosa de criterios de racionalidad en la programación y uso de los recursos, en el marco de la eficiencia y calidad en la gestión pública.**

**Si bien es cierto que la crisis genera un mayor volumen de insatisfacción de las necesidades, no se debe perder de vista que en este proceso de deterioro social, muchos valores éticos y morales se deterioran en la misma proporción.**

**En este sentido, la gestión pública debe fortalecer no solamente la atención inmediata de las necesidades sino también, mejorar y ampliar la escala de valores en los que la sociedad se desenvuelve, iniciando con la moralización del servicio público, inculcando en el personal del gobierno, el desarrollo de sus acciones en el marco de la responsabilidad, honestidad y eficiencia. En el plano social, fomentar la cultura, el trabajo colectivo, la solidaridad, la productividad y la identificación con los valores cívicos.**

**A manera de reflexión se ha roto la unidad formal del sistema, basada en una legitimidad que hacía parecer como correspondiente a la salvaguardia del interés público general las acciones puntuales de uno u otro servicio de la administración. Las racionalidades de cada uno de los sujetos que participan en la acción pública, incluidos los mismos políticos o funcionarios, son distintos, como distintos son los recursos de que disponen y diferentes los resultados de su iniciativa.**

La legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional.

### **Conclusiones y Propuestas**

Para incorporar a la administración pública a las nuevas responsabilidades que demandan los retos de una sociedad tan compleja como la nuestra, es necesario concluir los procesos que se iniciaron en la década pasada. Uno fundamental, es la reforma administrativa. Bajo este concepto se han realizado diversas acciones que tienen como fin reducir los tiempos en los trámites administrativos para hacer más eficiente y rápido el servicio de atención al público.

Esta es una de las áreas fundamentales que deben abordarse en la modernización administrativa. Generalmente la imagen de la administración pública está sobre los mostradores de atención a la ciudadanía.

Para lograr este objetivo, es necesario instrumentar en cada una de las ventanillas un sistema de base de datos integrado en donde se tengan los padrones de contribuyentes y pueda darse la respuesta inmediata a su trámite, sin necesidad de hacerle llenar formatos o que deba entregar documentación alguna, para pagos estrictamente administrativos que no requieran de evaluación técnica como son los pagos de predial, agua, impuesto de radicación, etc.

Para hacer posible esta modernización en la atención de ventanilla es indispensable incorporar al funcionamiento de la administración pública, las estadísticas y los bancos de información. Esta información debe estar, además, automatizada y ser completamente confiable y actualizada; para ello los municipios deberán depurar, actualizar y sistematizar los padrones de contribuyentes, así como la información vital de la industria y los talleres artesanales, las tomas de agua y drenaje, luz y teléfono; así como otras estadísticas que permitan conocer detalladamente cuales son las carencias de la población, su nivel socioeconómico y cultural; las condiciones físicas

**de las viviendas y ver con exactitud el crecimiento demográfico y el lugar en donde se registran nuevos asentamientos.**

**La modificación, adecuación y modernización del marco legal que rige las distintas actividades de la vida social. Esta reforma legal, debe estar orientada a resolver la problemática generada alrededor de las conductas de la sociedad que se ha transformado no sólo en número sino en diversidad y complejidad.**

**Existen grandes huecos y desvíos en la legislación, que hacen más complejo, mas lento y más costoso el financiamiento de los aparatos administrativos del Estado, por ello, es necesario no sólo establecer metas a la modernización administrativa, sino también apoyar este cambio con legislaciones técnicamente más completas y más firmes que permitan fomentar en la sociedad un espíritu de responsabilidad y motivar el interés por los problemas públicos.**

**La participación ciudadana en la modernización de la administración pública es particularmente interesante. La modernización ha sido el paso obligado de una relación cambiante entre el Estado y la sociedad, esta relación se ha venido dando desde los primeros contactos de la sociedad con el Estado gendarme, indiferente a los problemas de las comunidades, interesado exclusivamente en la defensa del territorio, en la vigilancia y la conservación del orden; hasta el Estado productor, interventor y regulador de mercado, paternalista y populista.**

**Las condiciones actuales de un Estado neoliberal, que se ha despojado de su papel de productor y de controlador artificial del mercado, pero interesado en resolver el atraso social imprime a la relación Estado-sociedad nuevas características.**

**El Estado se enfrenta a una sociedad culturalmente más preparada, políticamente más consciente y definida y socialmente más unida e identificada.**

**La administración pública debe aprovechar la nueva fortaleza de la sociedad y encauzarla hacia la participación ciudadana solidaria. La solidaridad es una característica presente en las nuevas sociedades**

**que se unen para hacer frente a retos comunes sin importar fronteras, costumbres ni lenguas**

**El papel del administrador público debe encaminarse hacia la tendencia gerencial. El liderazgo del management ha sido considerado por las ciencias administrativas como el mejor camino que puede elegir la administración para resolver los problemas de sociedades complejas. Lo fundamental del management es su capacidad de ser un hombre visionario, que hace del servicio público una acción eficaz de gobierno; debe tener además el atributo de ser flexible para adaptarse a los vertiginosos cambios que ocurren en la sociedad, además de ser un excelente concertador.**

**Es necesario hacer de la administración pública una práctica científica, para ello debemos vincular a las instituciones de educación superior a la realización de proyectos para los gobiernos estatal y municipal, permitirles a los estudiantes de diversas disciplinas involucrarse en la problemática de la satisfacción de las necesidades sociales con el propósito de generar alternativas y soluciones nuevas, creativas, que nos permitan observar a la sociedad y a la administración pública desde diversas perspectivas.**

## **Bibliografía**

Arias Valdés, Rafael. *Toluca, la otra metrópoli mexiquense*. Toluca, México, IAPEM, 1997.

Merino Mañón, José, (coord.). *Ensayos sobre la zona metropolitana del Valle de México*. Toluca, México, IAPEM, 1996.

Villar Calvo, J. **Alberto**. *La importancia municipal en el ordenamiento urbano. Herencia del centralismo y la subordinación*. México, D.F., UAEM, **Plaza y Valdés, 1998**.

Crozier, Michel. "La transición **del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública**", en *Reforma y Democracia, N° 7*. Venezuela, CLAD, enero 1997.

Dror, Yehezkel. "El profesionalismo en el arte de gobernar", en *Revista de Administración Pública*, N° 91. México, D.F., INAP, 1996.

Subirats, Joan. "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración", en *Colección Estudios, Serie Administración General*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España, 1994.



Manos 1 tm hacen (ores y pájaros



Manos que hacen buenas intenciones

**LEY DEL TRABAJO  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS  
DEL ESTADO Y MUNICIPIOS**

**TITULO PRIMERO**  
**DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**  
**CAPITULO UNICO**

ARTICULO 1. Esta ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las relaciones de trabajo entre los Poderes Públicos del Estado y los Ayuntamientos, y sus respectivos servidores públicos.

Igualmente, se regulan por esta ley las relaciones de trabajo entre los tribunales administrativos, los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal y sus servidores públicos.

Aquellos actos en los que el Estado o los municipios asuman la responsabilidad de las relaciones de trabajo, se regularán conforme a esta ley, considerando las modalidades y términos específicas que se señalen en dichos actos.

ARTICULO 2. Son sujetos de esta ley los servidores públicos y las instituciones públicas.

ARTICULO 3. Los derechos que esta ley otorga son irrenunciables.

ARTICULO 4. Para efectos de esta ley se entiende:

- I. Por servidor público, toda persona física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo;
- I. Por trabajador, la persona física que presta sus servicios, en forma subordinada, en el Subsistema Educativo Federalizado, mediante el pago de un sueldo o salario;
- III. Por institución pública, cada uno de los poderes públicos del Estado, los ayuntamientos y los tribunales administrativos, así como los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal;
- IV. Por dependencia, la unidad administrativa prevista en los ordenamientos legales respectivos que, estando subordinada jerárquicamente a una institución pública, tenga un sistema propio de administración interna; y

V. Por Tribunal, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

Para los efectos de esta ley no se considerarán servidores públicos a las personas sujetas a un contrato civil o mercantil.

ARTICULO 5. La relación de trabajo entre las instituciones públicas y sus servidores públicos se entiende establecida mediante nombramiento, contrato o por cualquier otro acto que tenga como consecuencia la prestación personal subordinada del servicio y la percepción de un sueldo.

Para los efectos de esta ley, las instituciones públicas estarán representadas por sus titulares.

ARTICULO 6. Los servidores públicos se clasifican en generales y de confianza, los cuales, de acuerdo con la duración de sus relaciones de trabajo pueden ser: por tiempo u obra determinados o por tiempo indeterminado.

ARTICULO 7. Son servidores públicos generales los que prestan sus servicios en funciones operativas de carácter manual, material, administrativo, técnico, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de procedimientos o guías de trabajo, no comprendidos dentro del siguiente artículo.

ARTICULO 8. Se entiende por servidores públicos de confianza:

- I. Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública o del órgano de gobierno;
- II. Aquéllos que **tengan esa** calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación **que se dé al** puesto.

Son funciones de confianza: **las de** dirección, inspección, vigilancia, auditoria, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que **se relacionen con la representación** directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos y las que realicen los auxiliares directos de los servidores públicos de confianza.

No se consideran funciones de confianza **las de** dirección, supervisión e inspección que realizan los integrantes del Sistema Educativo Estatal en los planteles educativos del propio sistema.

**ARTICULO 9.** Para los efectos del artículo anterior y la debida calificación de puestos de confianza, se entenderán como funciones de

- I. Dirección, aquéllas que ejerzan los servidores públicos responsables de conducir las actividades de los demás, ya sea en toda una institución pública o en alguna de sus dependencias o unidades administrativas;**
- II. Inspección, vigilancia, auditoría y fiscalización, aquéllas que se realicen a efecto de conocer, examinar, verificar, controlar o sancionar las acciones a cargo de las instituciones públicas o de sus dependencias o unidades administrativas;**
- III. Asesoría, la asistencia técnica o profesional que se brinde mediante consejos, opiniones o dictámenes, a los titulares de las instituciones públicas o de sus dependencias y unidades administrativas;**
- IV. Procuración de justicia, las relativas a la investigación y persecución de los delitos del fuero común y al ejercicio de la acción penal para proteger los intereses de la sociedad;**
- V. Administración de justicia, aquéllas que se refieren al ejercicio de la función jurisdiccional;**
- VI. Protección civil, aquéllas que tengan por objeto prevenir y atender a la población en casos de riesgo, siniestro o desastre;**
- VII. Representación, aquéllas que se refieren ala facultad legal de actuar a nombre de los titulares de las instituciones públicas o de sus dependencias; y**
- VIII. Manejo de recursos, aquéllas que impliquen la facultad legal o administrativa de decidir o determinar su aplicación o destino.**

**ARTICULO 10.** Los servidores públicos de confianza quedan comprendidos en el presente ordenamiento en lo que hace a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social que otorgue el Estado. Asimismo les será aplicable lo referente al sistema de profesionalización a que se refiere el Capitulo II del Título Cuarto de esta Ley, con excepción de aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa de la institución pública o del órgano de gobierno, sean auxiliares directos de éstos, les presten asistencia técnica o profesional como asesores, o tengan la facultad legal de representarlos o actuar en su nombre.

Quienes ocupen cargos de elección popular no serán sujetos de esta ley.

ARTICULO 11. Los servidores públicos generales podrán ocupar puestos de confianza. Para este efecto, en caso de ser sindicalizados podrán renunciar a esa condición, o bien obtener licencia del sindicato correspondiente antes de ocupar dicho puesto.

ARTICULO 12. Son servidores públicos por tiempo indeterminado quienes sean nombrados con tal carácter en plazas presupuestales.

ARTICULO 13. Son servidores públicos sujetos a una relación laboral por tiempo u obra determinados, aquéllos que presten sus servicios bajo esas condiciones, en razón de que la naturaleza del servicio así lo exija.

**ARTICULO 14.** Sólo se podrá contratar la prestación de servicios por tiempo determinado **en los siguientes casos**'.

- I. Cuando tenga por objeto sustituir interinamente a un servidor público;
- II. Cuando sea necesario realizar labores que se presentan en forma esporádica;
- III. Cuando aumenten las cargas de trabajo o haya rezago y se establezca un programa especial para desahogarlo, o para apoyar programas de inversión,

El término máximo para el cual se podrá establecer una relación laboral por tiempo determinado será de un año, excepto cuando se trate de sustituir interinamente a otro servidor público o tratándose de programas con cargo a recursos de inversión, Pasado este término, si subsiste la naturaleza del trabajo y se cumple lo estipulado en esta ley y en las condiciones **generales** de trabajo de la institución pública, el servidor público sujeto a este tipo de relación, tendrá derecho a ocupar un puesto por tiempo indeterminado.

**ARTICULO 15.** Cuando se trate de una relación de trabajo por obra determinada, ésta durará hasta en tanto subsista la obra motivo del contrato.

ARTICULO 16. Los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y de tránsito estatales y municipales, se regirán en el desarrollo de sus actividades por sus propios ordenamientos.

En todo caso se garantizarán los beneficios de seguridad social y las medidas de protección salarial que les correspondan.

ARTICULO 17. Los servidores públicos deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser extranjeros cuando no existan nacionales que

puedan desarrollar el servicio de que se trate. La contratación de éstos será decidida por los titulares de las instituciones públicas oyendo al sindicato, en su caso.

ARTICULO 18. Las actuaciones o certificaciones que se hicieren con motivo de la aplicación de la presente ley no causarán pago de derechos.

ARTICULO 19. Lo no previsto en esta ley o en sus disposiciones reglamentarias se regulará por la analogía, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y los de justicia social, la costumbre y la equidad.

## TITULO SEGUNDO

### DE LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA

#### EDUCATIVO ESTATAL

#### CAPITULO 1

#### **GENERALIDADES**

ARTICULO 20. Para efectos de esta ley son integrantes del Sistema Educativo Estatal los servidores públicos docentes que prestan sus servicios en el Subsistema Educativo Estatal y los trabajadores de la educación que se desempeñan en el Subsistema Educativo Federalizado.

ARTICULO 21. Cuando en el cuerpo de esta ley se mencione el término de servidor público general, se entenderá que también se refiere, en lo que les sea aplicable, a los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado.

ARTICULO 22. Este título regula las relaciones de trabajo entre el Poder Ejecutivo del Estado y los servidores públicos docentes del Subsistema Educativo Estatal, y entre el primero y los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado, independientemente de que, en lo que corresponda, se les apliquen las demás disposiciones de esta ley.

**ARTICULO 23.** Cuando en esta ley se enuncie el término institución pública, con respecto a los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado, se entenderá referido al organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, o a cualquier otro organismo auxiliar en el que presten sus servicios.

CAPITULO II

**DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL  
SUBSISTEMA EDUCATIVO ESTATAL**

ARTICULO 24. Los servidores públicos docentes o profesores del Subsistema Educativo Estatal son los servidores públicos generales que prestan servicios de docencia, investigación o difusión, o bien aquéllos que desempeñan funciones directivas o de supervisión en los planteles del propio Subsistema.

ARTICULO 25. Este capitulo regula las relaciones **de trabajo entre la** dependencia denominada Secretaría de Educación, Cultura y **Bienestar Social** y los servidores públicos a que se refiere el articulo anterior.

**ARTICULO 26.** Los profesores del Subsistema Educativo Estatal podrán ser designados en plazas de puestos específicos o bajo el sistema de horas clase-semana-mes; en ambos casos el nombramiento podrá ser por tiempo determinado o indeterminado conforme a las necesidades del servicio.

ARTICULO 27. En el desarrollo de sus actividades, los profesores del Subsistema Educativo Estatal se regirán por sus propias condiciones generales de trabajo.

El contenido mínimo de sus condiciones generales de trabajo se ajustará a lo establecido en esta ley. En todo caso, se deberán de tomar en consideración las circunstancias específicas en que se preste el servicio y la naturaleza del mismo.

**ARTICULO 28.** Los ascensos de los servidores públicos docentes del Subsistema Educativo Estatal se regularán por el reglamento de escalafón que les corresponda, cuya aplicación estará a cargo de la comisión mixta de escalafón respectiva.

ARTICULO 29. Los profesores del Subsistema Educativo Estatal podrán tener asignada otra plaza u horas clase en el mismo subsistema o en el federalizado, siempre y cuando los horarios establecidos para el desempeño de las mismas sean compatibles, de acuerdo a lo determinado en las condiciones generales de trabajo o en las disposiciones relativas.

CAPITULO 111

**DE LOS TRABAJADORES DEL SUBSISTEMA**

**EDUCATIVO FEDERALIZADO**

**ARTICULO 30.** Este capítulo regula las relaciones de trabajo entre la institución pública a que se refiere el artículo 23 de esta ley, y los **trabajadores** del Subsistema Educativo Federalizado.

ARTICULO 31. Los trabajadores a que se refiere este capítulo se clasifican en dos grupos: de confianza y de base.

- I. Son trabajadores de confianza aquéllos a que se refieren los artículos 8 y 9 de esta ley; y
- II. Son trabajadores de base los no incluidos en los artículos señalados en la fracción anterior, agremiados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y que prestan sus servicios en actividades de docencia, investigación y difusión o bien, aquéllos que desempeñan funciones directivas, de supervisión o inspección en los planteles del propio subsistema, así como los trabajadores que realizan tareas de apoyo y asistencia a la educación.

ARTICULO 32. Esta ley se aplicará en lo conducente a los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado sin menoscabo de los derechos que les confieren su régimen de regulación especial, los de organización colectiva, de huelga, de afiliación a su sindicato de carácter nacional, de la calidad de base de su nombramiento; de su derecho a la inamovilidad, a su régimen salarial y aguinaldo, de su jornada de trabajo, de su descanso semanal, de sus vacaciones, de su derecho a la capacitación y adiestramiento, así como de su propio régimen de seguridad social, prestaciones y servicios.

ARTICULO 33. Los trabajadores podrán ser designados en plazas de puestos específicos o bajo el sistema de horas clase-semana-mes; en ambos casos el nombramiento podrá ser por tiempo determinado, o por tiempo indeterminado, conforme a las necesidades del servicio.

ARTICULO 34. En el desarrollo de sus actividades los trabajadores se regirán por el "Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública"

**ARTICULO 35.** Los ascensos de los trabajadores se regularán por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública'.

ARTICULO 36. Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, se cubrirán en los términos que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

ARTICULO 37. Los trabajadores podrán tener asignada otra plaza u horas clase en el Subsistema Educativo Federalizado o en el Subsistema Educativo Estatal, siempre y cuando los horarios establecidos para el desempeño de sus funciones sean compatibles, de acuerdo a las disposiciones relativas, con excepción de aquéllos que tengan nombramiento anterior al 18 de mayo de 1992, en los términos del convenio suscrito en la misma fecha entre el Titular del Poder Ejecutivo del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

ARTICULO 38. Los trabajadores gozarán de los beneficios establecidos en el "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", en el 'Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública", en el reglamento nacional de escalafón vigente, en los Convenios de fecha 18 de mayo de 1992, signados entre el Ejecutivo del Gobierno Estatal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Gobierno del Estado de México e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de todos aquellos que se derivan de acuerdos, disposiciones o convenios que les sean propios.

ARTICULO 39.- Los beneficios de la Seguridad Social le serán otorgados a los trabajadores por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con el convenio celebrado el primero de mayo de 1992, entre el Ejecutivo del Gobierno Federal, el Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Ejecutivo del Gobierno del Estado.

Cuando en el cuerpo de esta ley se haga referencia a las prestaciones médico asistenciales y sociales que otorga el Instituto de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como a la calificación de riesgos de trabajo que deba realizar dicha institución, se tendrá como entendido, en lo que así corresponda a los trabajadores de la

educación federalizados, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos de la ley de este instituto.

**ARTICULO 40.** Conforme lo dispuesto en los artículos anteriores, los acuerdos, convenios y reglamentos a que se hace referencia, **así como las prestaciones y derechos de cualesquier naturaleza, serán de observancia general y obligatoria para el titular del Poder Ejecutivo, los titulares de las dependencias y de la institución o instituciones públicas a las que estén adscritos.**

ARTICULO 41. Los trabajadores a que se refiere este capítulo tendrán derecho a un aguinaldo anual conforme lo establece el artículo 78 de esta ley, el que deberá pagárseles en dos entregas, la primera antes del día 15 de diciembre y la segunda a más tardar el día 15 de enero de cada año.

ARTICULO 42. Los procesos de movilidad interestatal de los trabajadores a que se refiere este capítulo se realizarán de conformidad a lo establecido en la cláusula séptima del Convenio celebrado el 18 de mayo de 1992 a que se refiere el artículo 38 de esta ley.

**ARTICULO 43.** Los conflictos inter o intrasindicales que se suscitaren entre los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado, se regularán conforme lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el órgano competente para conocer y, en su caso, resolver sobre los mismos será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

ARTICULO 44. En la aplicación de los diversos ordenamientos que regulan la relación o condiciones de trabajo de los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado, se estará, siempre, a la disposición que más les favorezca.

## **TITULO TERCERO**

### **DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES INDIVIDUALES**

#### **DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

##### **CAPITULO 1**

#### **DEL INGRESO AL SERVICIO PUBLICO**

ARTICULO 45. Los servidores públicos prestarán sus servicios mediante nombramiento expedido por quien estuviere facultado legalmente para extenderlo. Cuando se trate de servidores públicos sujetos a una relación

por tiempo u obra determinados, el nombramiento podrá ser sustituido por el contrato, o su inclusión en la nómina o lista de raya. La falta de formalización de la relación de trabajo será imputable a la institución o dependencia de que se trate.

**ARTICULO 46.** Los servidores públicos, mayores de 16 años, tendrán capacidad legal por sí mismos para prestar sus servicios, percibir el sueldo correspondiente y, en su caso, ejercer las acciones derivadas de la presente ley.

**ARTICULO 47.** Para ingresar al servicio público se requiere:

- I. Presentar una solicitud utilizando la forma oficial que se autorice por la institución pública o dependencia correspondiente;
- II. Ser de nacionalidad mexicana, con la excepción prevista en el artículo 17 de la presente ley;
- III. Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, en su caso;
- IV. Acreditar, cuando proceda, el cumplimiento de la ley del Servicio Militar Nacional;
- V. No tener antecedentes penales por delitos intencionales;
- VI. No haber sido separado anteriormente del servicio por las causas previstas en la fracción V del artículo 89 y en el artículo 93 de la presente ley;
- VII. Tener buena salud, lo que se comprobará con los certificados médicos correspondientes, en la forma en que se establezca en cada institución pública;
- VIII. Cumplir con los requisitos que se establezcan para los diferentes puestos;
- IX. Acreditar por medio de los exámenes correspondientes los conocimientos y aptitudes necesarios para el desempeño del puesto;  
y
- X. No estar inhabilitado para el ejercicio del servicio público.

**ARTICULO 48.** Para iniciar la prestación de los servicios se requiere:

1. Tener conferido el nombramiento o contrato respectivo;

- II. Rendir la protesta de ley en caso de nombramiento; y
- III. Tomar posesión del cargo.

## CAPITULO II DE LOS NOMBRAMIENTOS

**ARTICULO 49.** Los nombramientos de los servidores públicos deberán contener:

- I. Nombre completo del servidor público;
- II. Cargo para el que es designado, fecha de inicio de sus servicios y lugar de adscripción;
- III. Carácter del nombramiento, ya sea de servidores públicos generales o de confianza, así como la temporalidad del mismo;
- IV. Remuneración correspondiente al puesto;
- V. Partida presupuestal a la que deberá cargarse la remuneración; y
- VI. Firma del servidor público autorizado para emitir el nombramiento, así como el fundamento legal de esa atribución.

**ARTICULO 50.** El nombramiento aceptado obliga al servidor público a cumplir con los deberes inherentes al puesto especificado en el mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

Iguales consecuencias se generarán para todos los servidores públicos, cuando la relación de trabajo se formalice mediante un contrato o por encontrarse en lista de raya.

**ARTICULO 51 .** El cambio de adscripción de los servidores públicos de una dependencia a otra no afectará sus condiciones de trabajo.

En ningún caso, el cambio de servidores públicos de confianza podrá **afectar** los derechos de los servidores públicos generales, derivados de esta ley.

**ARTICULO 52.** Solamente se podrá ordenar el cambio de adscripción a que **se refiere el** artículo anterior por las siguientes **causas**'.

- I. Reorganización **o necesidades** del servicio debidamente justificadas, haciéndolo del conocimiento del sindicato, en su caso;
- II. **Desaparición del centro de trabajo;**
- III. **Permuta debidamente autorizada; o**
- V. Laudo del Tribunal.

**ARTICULO 53.** Cuando se realice el cambio de adscripción de un servidor público que implique su traslado de una población a otra, la institución pública o dependencia en donde preste sus servicios, le dará a conocer previamente **las causas** del cambio y sufragará los gastos que por este motivo se originen conforme a las disposiciones reglamentarias respectivas, excepto cuando éste hubiere sido solicitado por el servidor público o se haya previsto así en el nombramiento o contrato respectivo, o bien en las condiciones generales de trabajo de la institución pública o dependencia correspondiente.

### CAPITULO III

#### DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

**ARTICULO 54.** Cada institución pública o, en su caso, dependencia, en razón de la naturaleza de sus funciones, fijará las condiciones generales de trabajo aplicables a sus servidores públicos, de común acuerdo, con el sindicato, en caso de existir esta representación, las que tendrán una duración de tres años y podrán ratificarse o modificarse a su término.

**ARTICULO 55.** En caso de que las instituciones públicas o los sindicatos objetaren sustancialmente las condiciones **generales** de trabajo, podrán concurrir ante el Tribunal, el que resolverá en definitiva. El ejercicio de esta acción no suspende su vigencia:

**ARTICULO 56.** Las condiciones generales de trabajo, establecerán como mínimo:

- I. Duración de la jornada de trabajo;
- II. Intensidad y calidad del trabajo;
- III. Régimen de retribuciones;

- IV Regímenes de licencias, descansos y vacaciones;
- V. Régimen de compatibilidad en horario y funciones;
- VI Disposiciones que deban adoptarse para prevenir los riesgos de trabajo;
- VII. Disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
- VIII. Fechas y condiciones en que los servidores públicos deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
- IX. Labores insalubres y peligrosas que no deban desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las servidoras públicas embarazadas; y
- X. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

**ARTICULO 57.** Serán condiciones nulas y no obligarán a los servidores públicos, aún cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:

- I Jornada mayor a la establecida, excepto cuando ocurrieren situaciones de emergencia o desastre que pusieran en riesgo a la población, en cuyo caso se deberán prestar los servicios necesarios determinados por la institución pública,
- II. Labores peligrosas o insalubres para mujeres embarazadas y para menores de dieciocho años, o nocturnas para estos últimos;
- III. Jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el servidor público, o para la salud de la servidora pública embarazada o del producto de la concepción;
- IV. Sueldo inferior al **salario mínimo general establecido para el área geográfica de que se trate;**
- V. Plazo mayor de quince días para el pago de sueldos y demás prestaciones económicas; o
- VI. Cualquier **otra condición que contravenga las disposiciones de esta ley.**

**ARTICULO 58.** Las condiciones generales de trabajo surtirán efecto a partir de su depósito en el Tribunal.

## CAPITULO IV

### DE LA JORNADA DE TRABAJO Y DE LOS DESCANSOS

**ARTICULO 59.** Jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el servidor público está a disposición de la institución pública para **prestar sus** servicios. El horario de trabajo será determinado conforme **a las necesidades del** servicio de la institución pública o dependencia, de acuerdo a lo estipulado en las condiciones **generales** de trabajo, sin que exceda los máximos **legales**.

**ARTICULO 60.** La jornada de trabajo puede ser diurna, nocturna o mixta, conforme a lo siguiente:

- I. Diurna, la comprendida entre las seis y las veinte horas;
- II. Nocturna, la comprendida entre las veinte y las seis horas; y
- III. Mixta, la que comprenda períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno sea menor de tres horas y media, pues en caso contrario, se considerará como jornada nocturna.

**ARTICULO 61 .** Cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que pueda trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud.

**ARTICULO 62 .** Por cada seis días de trabajo el servidor público disfrutará de uno de descanso con goce de sueldo íntegro.

Cuando proceda, se podrán distribuir las horas de trabajo, a fin de permitir a los servidores públicos el descanso del sábado o cualquier modalidad equivalente.

**ARTICULO 63 .** El servidor público tendrá derecho a un descanso de media hora cuando trabaje horario continuo de más de siete horas y cuando menos de una hora, en horario discontinuo.

Cuando el servidor público no pueda salir del lugar donde presta sus servicios durante la hora de descanso o de comidas, el tiempo correspondiente le será considerado como tiempo efectivo de trabajo.

ARTICULO 64. Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de trabajo establecidas, **éstas serán** consideradas como extraordinarias y no deberán exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas en una semana, con excepción de lo señalado en la fracción 1 del artículo 57 de esta ley

Las horas de trabajo extraordinarias se retribuirán con un cien por ciento más del sueldo que corresponda a las ordinarias, cuando no excedan de nueve. Las excedentes de nueve horas, se pagarán al doscientos por ciento más del sueldo que corresponda a las horas normales de su jornada.

**ARTICULO 65.** Las servidoras públicas embarazadas disfrutarán de licencia con goce de sueldo íntegro por un período de 90 días naturales: 30 días antes de la fecha probable del parto y 60 después de éste, o 45 antes y 45 después del mismo, a su elección.

Durante el periodo de lactancia, que no excederá de seis meses, las servidoras públicas tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos, o el tiempo equivalente que la servidora pública acuerde con el titular de la institución pública o dependencia o su representante.

**ARTICULO 66.** Se establecen dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, cuyas fechas deberán ser dadas a conocer oportunamente por cada institución pública. Los servidores públicos podrán hacer uso de su primer periodo vacacional siempre y cuando hayan cumplido seis meses en el servicio.

Los servidores públicos que durante los períodos normales de vacaciones se encuentren con licencia por maternidad o enfermedad, podrán gozar, al reintegrarse al servicio, de hasta dos periodos vacacionales no disfrutados anteriormente por esa causa.

ARTICULO 67. Durante los períodos de vacaciones se dejará personal de guardia para la tramitación de asuntos urgentes, para **lo cual se seleccionará** de preferencia a los servidores públicos que no tuvieren derecho a éstas, elaborando el calendario respectivo.

En ningún caso, los servidores públicos que laboren en períodos vacacionales tendrán derecho a doble pago de sueldo.

ARTICULO 68. Cuando por cualquier motivo el servidor público no pudiere hacer uso de alguno de los periodos vacacionales en los términos señalados, la institución pública estará obligada a concederlo dentro de los

12 meses siguientes a la fecha de dicho periodo. En ningún caso, el servidor público que no disfrutase de sus vacaciones podrá exigir el pago de sueldo doble sin el descanso correspondiente.

ARTICULO 69. Durante la jornada de trabajo, los servidores públicos podrán desarrollar actividades de capacitación, de acuerdo a los programas respectivos de la institución pública, así como las sindicales, siempre y cuando medie autorización expresa del titular de la institución pública o dependencia donde desempeñen sus funciones, a fin de no afectar la prestación de los servicios.

ARTICULO 70. Anualmente, los titulares de las instituciones públicas o dependencias, facultados para ello, darán a conocer el calendario oficial de días de descanso obligatorio y de vacaciones.

Tratándose de los integrantes del Sistema Educativo Estatal, serán considerados días de descanso obligatorio los de suspensión de labores docentes que señale el calendario escolar oficial; asimismo los periodos vacacionales deberán corresponder a los determinados en dicho calendario.

## CAPITULO V

### DEL SUELDO

ARTICULO 71. El sueldo es la retribución que la institución pública debe pagar al servidor público por los servicios prestados.

ARTICULO 72. A trabajo igual, desempeñado en puesto, horario y condiciones de eficiencia, también iguales, corresponde sueldo igual, debiendo ser éste uniforme para cada uno de los puestos que ocupen los servidores públicos

ARTICULO 73. El pago del sueldo se efectuará preferentemente en el lugar donde los servidores públicos presten sus servicios dentro del horario normal de labores; su monto se podrá cubrir en moneda de curso legal, en cheques nominativos de fácil cobro o utilizando el sistema que brinde mayor oportunidad y seguridad en el pago a los servidores públicos de acuerdo a lo establecido en las condiciones generales de trabajo o de conformidad con el sindicato respectivo.

**ARTICULO 74.** El pago del sueldo de los servidores públicos será preferente a cualquier erogación que realicen las instituciones públicas o dependencias.

**ARTICULO 75.** El monto del sueldo base fijado en ningún caso podrá ser disminuido.

**ARTICULO 76.** El sueldo base de los servidores públicos no podrá ser menor al salario mínimo general fijado para cada área geográfica donde presten sus servicios.

**ARTICULO 77.** Cuando por cualquier motivo un servidor público desempeñe un puesto de menor categoría, seguirá gozando del sueldo base estipulado para su empleo inmediato anterior. Si la categoría es mayor gozará del sueldo correspondiente a esta última.

**ARTICULO 78.** Los servidores públicos tendrán derecho a un aguinaldo anual, equivalente a 40 días de sueldo base, cuando menos, sin deducción alguna, y estará comprendido en el presupuesto de egresos correspondiente.

Dicho aguinaldo deberá pagarse en dos entregas, la primera de ellas previo al primer período vacacional y la segunda a más tardar el día 15 de diciembre.

Los servidores públicos que hayan prestado sus servicios por un lapso menor a un año, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del aguinaldo de acuerdo a los días efectivamente trabajados.

**ARTICULO 79.** Por cada cinco años de servicios efectivos prestados, los servidores públicos tendrán derecho al pago mensual de una prima por permanencia en el servicio, cuya cantidad es la comprendida en el presupuesto de egresos correspondiente y será fijada **por los titulares de las** instituciones públicas, con participación del sindicato, cuando exista esta representación.

**ARTICULO 80.** Los servidores públicos que optaren por separarse del servicio habiendo cumplido 15 años en el mismo, tendrán derecho al pago de una prima de antigüedad consistente en el importe de 12 días de su sueldo base, por cada año de servicios prestados.

Cuando el sueldo base del servidor público exceda del doble del **salario** mínimo general del área geográfica que corresponda al lugar en donde presta sus servicios, se considerará para efectos del pago de la prima de antigüedad, hasta un máximo de dos salarios mínimos generales.

**Esta Prima se pagará, igualmente, en caso de muerte o rescisión de la relación laboral por causas no imputables al servidor público, cualquiera que sea su antigüedad.**

**En caso de muerte del servidor público, la prima se pagará a sus beneficiarios, en el orden de prelación en que formalmente hayan sido designados ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios. En caso de no existir esa designación, dicha prima se pagará conforme a la prelación que establece la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.**

**Cuando las instituciones públicas tengan establecidos en sus condiciones generales de trabajo programas o fondos de retiro en los que no existieran aportaciones de los servidores públicos, y el monto que, en su caso, correspondiera por este concepto a los servidores públicos sea superior al señalado en el segundo párrafo de este artículo, las instituciones públicas estarán obligadas a otorgar al servidor público sólo la prestación que más lo favorezca.**

**ARTICULO 81.** En los días de descanso obligatorio y en las vacaciones a que se refieren los artículos 66 y 68 de esta ley, los servidores públicos recibirán sueldo íntegro. Cuando el sueldo se pague por unidad de obra, se promediará el sueldo base presupuestal del último mes.

**Los servidores públicos que presten sus servicios durante el día domingo tendrán derecho al pago adicional de un 25% sobre el monto de su sueldo base presupuestal de los días ordinarios de trabajo.**

**Los servidores públicos que, conforme al artículo 66 de esta ley, tengan derecho a disfrutar de los períodos vacacionales, percibirán una prima de un 25% como mínimo, sobre el sueldo base presupuestal que les corresponda durante los mismos.**

**ARTICULO 82.** Las instituciones públicas realizarán anualmente, con la participación del sindicato que corresponda, los estudios técnicos pertinentes para el incremento de sueldos y otras prestaciones de los servidores públicos, que permitan equilibrar el poder adquisitivo de éstos, conforme a la capacidad y disponibilidad presupuestal de la institución pública.

**Asimismo se podrán realizar revisiones, en cuanto a incrementos salariales se refiere, en caso de presentarse una situación económica en el país que, repercutiendo en los sueldos, así lo ameritara.**

ARTICULO 83. El sueldo de los servidores públicos no es susceptible de embargo judicial o administrativo

ARTICULO 84. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al sueldo de los servidores públicos por concepto de.

- I. Gravámenes fiscales relacionados con el sueldo
- II. Deudas contraídas con las instituciones públicas o dependencias por concepto de anticipos de sueldo, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;
- III. Cuotas sindicales
- IV. Cuotas de aportación a fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el servidor público hubiese manifestado previamente, de manera expresa, su conformidad,
- V. Descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, con motivo de cuotas y obligaciones contraídas con éste por los servidores públicos;
- VI. Obligaciones a cargo del servidor público con las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones consideradas como de interés social;
- VII. Faltas de puntualidad o de asistencia injustificadas;
- VIII. Pensiones alimenticias ordenadas por la autoridad judicial; a
- X. Cualquier otro convenido con instituciones de servicios y aceptado por el servidor público.

**El monto total de las retenciones, descuentos o deducciones no podrá exceder del 30% de la remuneración total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones IV, V y VI de este artículo, en que podrán ser de hasta el 50%, salvo en los casos en que se demuestre que el crédito se concedió con base en los ingresos familiares para hacer posible el derecho constitucional a una vivienda digna, o se refieran a lo establecido en la fracción VIII de este artículo, en que se ajustará a lo determinado por la autoridad judicial.**

**ARTICULO 85.** Será nula la cesión de sueldos que se haga en favor de terceras personas.

CAPITULO VI  
**DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS**

ARTICULO 86. Los servidores públicos tendrán los siguientes derechos:

- I. Ser tratados en forma atenta y respetuosa por sus superiores, iguales o subalternos;
- II. Gozar de los beneficios de la seguridad social en la forma y términos establecidos por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- III. Obtener licencias en los términos establecidos en esta ley o en las condiciones generales de trabajo;
- IV. Participar en los programas culturales, deportivos y de recreación que se lleven a cabo en favor de los servidores públicos;
- V. Asistir a las actividades de capacitación que les permitan elevar sus conocimientos, aptitudes y habilidades para poder acceder a puestos de mayor categoría;
- VI. Impartir horas-clase, siempre y cuando los horarios establecidos para el desempeño de las mismas sean compatibles, de acuerdo a lo determinado en las condiciones generales de trabajo o en las disposiciones relativas; y
- VII. Los demás que establezca esta ley.

ARTICULO 87. Los servidores públicos generales por tiempo indeterminado tendrán, además, los siguientes derechos:

- I. Afiliarse al sindicato correspondiente;
- II. Tratar por si o por conducto de su representación sindical los asuntos relativos al servicio;
- III. Obtener ascensos, de acuerdo a las disposiciones escalafonarias aplicables; y
- IV. Obtener becas para sus hijos, en términos de las disposiciones relativas;

- V. **Obtener licencias para desempeñar comisiones sindicales o para ocupar cargos de elección popular;**
- VI. Recibir los **reglamentos correspondientes.**

**ARTICULO 88. Son obligaciones de los servidores públicos:**

- I. **Rendir la protesta de ley al tomar posesión de su cargo;**
- U. Cumplir con **las normas y procedimientos de trabajo;**
- III. **Asistir puntualmente a sus labores y no faltar sin causa justificada o sin permiso. En caso de inasistencia, el servidor público deberá comunicar a la institución pública o dependencia en que presta sus servicios, por los medios posibles a su alcance, la causa de la misma dentro de las 24 horas siguientes al momento en que debió haberse presentado a trabajar. No dar aviso, hará presumir que la falta fue injustificada;**
- IV. **Observar buena conducta dentro del servicio;**
- V. **Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a las instrucciones de sus superiores jerárquicos y a lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos;**
- VI. Cumplir con **las obligaciones que señalan las condiciones generales de trabajo;**
- VII. Guardar **la debida discreción de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;**
- VIII. Evitar **la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad, la de sus compañeros de trabajo o la de terceras personas, así como la de las instalaciones o lugares en donde desempeñe su trabajo;**
- IX **Participar en las actividades de capacitación y adiestramiento para mejorar su preparación y eficiencia;**
- X. **Manejar apropiadamente los documentos, correspondencia, valores y efectos que se les confien con motivo de sus labores y no sustraerlos de su lugar de trabajo;**
- XI. Tratar con **cuidado y conservar en buen estado el equipo, mobiliario y útiles que se les proporcionen para el desempeño de su trabajo y no utilizarlos para objeto distinto al que están destinados e informar,**

invariablemente, a sus superiores inmediatos de los defectos y daños que aquéllos sufran tan pronto como los adviertan;

- XII. Ser respetuosos y atentos con sus superiores, iguales y subalternos y con la población en general;
- XIII. Utilizar el tiempo laborable sólo en actividades propias del servicio encomendado;
- XIV. Atender **las disposiciones relativas a la prevención de los riesgos de trabajo;**
- XV Presentar, **en su caso**, la **manifestación de bienes a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;** y
- XVI. Las demás que les impongan los ordenamientos legales aplicables.

## CAPITULO VII

### **DE LA TERMINACION DE LA RELACION LABORAL**

**ARTICULO 89.** Son causas de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para las instituciones públicas:

- I. La renuncia del servidor público;
- II. El mutuo consentimiento de las partes;
- III. El vencimiento del término o conclusión de la obra determinantes de la contratación;
- IV La muerte del servidor público; y
- V. La incapacidad permanente del servidor público que le impida el desempeño de sus labores.

## CAPITULO VIII

### DE LA SUSPENSION DE LA RELACION LABORAL

**ARTICULO 90.** Son causas de suspensión de la relación laboral:

- I. Padecer el servidor público alguna enfermedad contagiosa, que implique un peligro para las personas que laboran con él;
- II. Tener licencia sin goce de sueldo por incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo,
- III. El arresto del servidor público;
- IV. La prisión preventiva del servidor público, **seguida de sentencia** absolutoria;
- V. Las previstas por otros ordenamientos aplicables e impuestas por la autoridad competente, o
- VI. Las que se determinen en las condiciones **generales de trabajo de las** instituciones públicas o dependencias;
- VII. Las licencias otorgadas sin goce de sueldo para desempeñar r- o de elección popular o comisiones sindicales.

El tiempo de suspensión de la relación laboral en los casos previstos por las fracciones 1 y II se sujetara a lo que establezca la incapacidad expedida por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

ARTICULO 91. La suspensión surtirá efectos legales a partir de la fecha en que se produzca alguna de las causas previstas en el artículo anterior, o bien, desde la fecha en que se comunique a la institución pública o dependencia correspondiente.

Desaparecida la causa que originó la suspensión o cumplido el término de la misma, el servidor público deberá reintegrarse a sus labores al día hábil siguiente, con excepción del caso señalado en la fracción IV del artículo anterior, en cuyo caso podra hacerlo dentro de los quince dias siguientes.

El servidor público debera entregar a su superior jerarquico copia de la documentación probatoria de la finalización de la causa de suspensión. De

no presentarla o no reintegrarse en los plazos antes señalados, los días de inasistencia se considerarán como faltas injustificadas.

## **CAPITULO IX**

### **DE LA RESCISION DE LA RELACION LABORAL**

ARTICULO 92. El servidor público o la institución pública podrán rescindir en cualquier tiempo, por causa justificada, la relación laboral.

ARTICULO 93. Son causas de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para las instituciones públicas:

- I. Engañar el servidor público con documentación o referencias falsas que le atribuyan capacidad, aptitudes o grados académicos de los que carezca. Esta causa dejará de tener efecto después de treinta días naturales de conocido el hecho;
- II. Tener asignada más de una plaza en la misma o en diferentes instituciones públicas o dependencias, con las excepciones que esta ley señala, o bien cobrar un sueldo sin desempeñar funciones;
- H. Incurrir durante sus labores en faltas de probidad u honradez, o bien en actos de violencia, amenazas, injurias o malos tratos en contra de sus superiores, compañeros o familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio, salvo que obre en defensa propia;
- IV. Incurrir en cuatro o más faltas de asistencia a sus labores sin causa justificada, dentro de un lapso de treinta días;
- V. Abandonar las labores sin autorización previa o razón plenamente justificada, en contravención a lo establecido en las condiciones generales de trabajo;
- VI. Causar daños intencionalmente a edificios, obras, equipo, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, o por sustraerlos en beneficio propio;
- VII. Cometer actos inmorales durante el trabajo;

- VIII. Revelar los asuntos confidenciales o reservados así calificados por la institución pública o dependencia donde labore, de los cuales tuviese conocimiento con motivo de su trabajo;
- IX. Comprometer por su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren;
- X. Desobedecer sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores, en relación al trabajo que desempeñe;
- XI. Concurrir al trabajo en estado de embriaguez, o bien bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que en este último caso, exista prescripción médica, la que deberá presentar al superior jerárquico antes de iniciar las labores;
- XII. Portar armas de cualquier clase durante las horas de trabajo, salvo que la naturaleza de este lo exija;
- XIII. Suspender las labores en el caso previsto en el artículo 176 de esta ley o suspenderlas sin la debida autorización;
- XIV. Incumplir reiteradamente disposiciones establecidas en las condiciones generales de trabajo de la institución pública o dependencia respectiva que constituyan faltas graves;
- XV. Ser condenado a prisión como resultado de una sentencia ejecutoriada;
- XVI. Portar y hacer uso de credenciales de identificación no autorizadas por la autoridad competente,
- XVII. Sustraer tarjetas o listas de puntualidad y asistencia del lugar designado para ello, ya sea la del propio servidor público o la de otro, utilizar o registrar asistencia con gafete -credencial o tarjeta distinto al suyo o alterar en cualquier forma los registros de control de puntualidad y asistencia, siempre y cuando no sea resultado de un error involuntario; y
- XVIII. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

ARTICULO 94. La institución pública deberá dar aviso por escrito al servidor público de manera personal, de la fecha y causa o causas de la rescisión de la relación laboral.

En caso de que exista imposibilidad comprobada de entregar el aviso, o que el servidor público se negare a recibirlo, la institución pública o dependencia, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento del Tribunal, proporcionando a éste el último domicilio que tenga registrado y solicitando sea notificado el servidor público.

La falta de aviso al servidor público o al Tribunal por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

ARTICULO 95. Son causas de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para el servidor público:

- I. Engañarlo la institución pública o dependencia en relación a las condiciones en que se le ofreció el trabajo. Esta causa dejará de tener efecto después de 30 días naturales a partir de su incorporación al servicio;
- II. Incurrir alguno de sus superiores jerárquicos o familiares de éstos en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, hostigamiento, malos tratos u otros análogos, en contra del servidor público, su cónyuge, concubina o concubinario, padres, hijos o hermanos;
- III. Incumplir la institución pública o dependencia las condiciones laborales y salariales acordadas para el desempeño de sus funciones y las que estipula esta ley;
- IV. Existir peligro grave para la seguridad o salud del servidor público por carecer de condiciones higiénicas en su lugar de trabajo o no cumplirse las medidas preventivas y de seguridad que las leyes establezcan;
- V. Plo inscribirlo en el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios o no cubrir a éste las aportaciones que le correspondan; y
- VI. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes.

En estos casos, el servidor público podrá separarse de su trabajo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se dé cualquiera de las causas y tendrá derecho a que la institución pública lo indemnice con el importe de tres meses de sueldo y 20 días por cada año devengado cubriéndole las prestaciones a que tenga derecho.

**ARTICULO 96** Cuando el servidor público considere injustificada la causa de rescisión de la relación laboral, o bien decida rescindirla con fundamento en el artículo anterior, podrá demandar ante el Tribunal que se le cubra la indemnización a que dicho artículo se refiere o, en el primer supuesto, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba.

**ARTICULO 97.** Las instituciones públicas o dependencias no estarán **obligadas a reinstalar al** servidor público, pero si a cubrirle la indemnización correspondiente, cuando:

- I El servidor público cuente con una antigüedad menor aun año
- II Se compruebe ante el Tribunal que el servidor público, en razón de su función, debe estar en contacto permanente y directo con su superior jerárquico y el Tribunal resuelva que esta situación entorpece el desarrollo normal de la relación de trabajo;
- III Se considere que la reinstalación del servidor público afecta la buena marcha de la unidad administrativa a la que está adscrito; o
- IV. Se trate de servidores públicos por tiempo u obra determinados.

## TITULO CUARTO

### DE LAS OBLIGACIONES DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS

#### CAPITULO 1

#### DE LAS OBLIGACIONES EN GENERAL

**ARTICULO 98.** Son obligaciones de las instituciones públicas:

- I. Preferir, en igualdad de circunstancias, a los mexiquenses para ocupar cargos o puestos;
- II Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los servidores públicos sindicalizados, respecto de quienes no lo estuvieren, tratándose de puestos que deban ser ocupados por servidores públicos generales,
- III Pagar oportunamente los sueldos devengados por los servidores públicos;

- IV. Establecer **las medidas de seguridad e higiene para la prevención de riesgos de trabajo;**
- V. Reinstalar **cuando proceda al servidor público y pagar los sueldos caídos a que fueren condenadas por laudo ejecutoriado . En caso de que la plaza que ocupaba haya sido suprimida, la institución pública estará obligada a otorgar otra plaza equivalente en categoría y sueldo, o bien a indemnizarlo en los términos que señala el artículo 95 último párrafo de esta ley;**
- VI. Cumplir oportunamente **los laudos que dicte el Tribunal y pagar el monto de las indemnizaciones y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público;**
- VII. Proporcionar **a los servidores públicos, los útiles, equipo y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones , así como los reglamentos a observar;**
- VIII. Cubrir las **aportaciones del régimen de seguridad social que les correspondan , así como retener las cuotas y descuentos a cargo de los servidores públicos y enterarlos oportunamente en los términos que establece la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;**
- IX. **Realizar actividades de capacitación y adiestramiento con el objeto de que los servidores públicos puedan adquirir conocimientos que les permitan obtener ascensos conforme al escalafón y desarrollar su aptitud profesional;**
- X. Conceder **a los servidores públicos y a sus hijos, becas para la realización de estudios, conforme a las normas y convenios respectivos;**
- XI. Crear y operar **sistemas de estímulos y recompensas para los servidores públicos conforme a las disposiciones que para tal efecto se emitan, a fin de motivar el mejoramiento de su desempeño;**
- XII. Conceder **licencias a los servidores públicos generales para el desempeño de las comisiones sindicales que se les confieran, o cuando ocupen cargos de elección popular . Las licencias abarcarán todo el período para el que hayan sido electos y éste se computará como efectivo en el escalafón;**
- XIII. Publicar debidamente **las vacantes ocurridas en la dependencia correspondiente;**

- XIV Hacer las deducciones que soliciten los sindicatos para cuotas u otros conceptos siempre que se ajusten a lo establecido en esta ley. Asimismo, comunicar al sindicato las altas y bajas y demás información relativa a los servidores públicos sindicalizados para el ejercicio de los derechos que les correspondan,, e
- XV Integrar los expedientes de los servidores públicos y proporcionar las constancias que éstos soliciten para el trámite de los asuntos de su interés en los términos que señalen los ordenamientos respectivos

## **CAPITULO II**

### **DEL SISTEMA DE PROFESIONALIZACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS GENERALES**

**ARTICULO 99.** Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio.

**ARTICULO 100.** Los sistemas de profesionalización que establezcan las instituciones públicas deberán conformarse a partir de las siguientes bases:

- I Definición de un catálogo de puestos por institución pública o dependencia que deberá contener el perfil de cada uno de los existentes, los requisitos necesarios para desempeñarlos y el nivel salarial y escalafonario que les corresponde;
- II. Implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociados al mismo:
- III. **Estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazos y su vinculación con el régimen escalafonario**  
y
- IV Establecimiento de disposiciones para que los servidores publicas conozcan, desde su ingreso al servicio. sus posibilidades de desarrollo, asimismo, deberán contemplar los medios para el logro de ascensos y

cuidar que los puestos sólo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la prestación del servicio público.

**ARTICULO 101.** Las instituciones públicas implantarán los programas de capacitación y desarrollo para los servidores públicos conforme a las necesidades de su función, del servicio y de los programas de ascenso escalonario.

**ARTICULO 102.** La capacitación y el desarrollo tendrán por objeto

- I. Propiciar la superación individual y colectiva de los servidores públicos, mejorar la calidad de la prestación de los servicios y coadyuvar a su integración con los fines de la institución pública;
- II. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del servidor público, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nuevas tecnologías;
- III. Preparar a los servidores públicos para ocupar puestos de mayor nivel;
- IV. Prevenir riesgos de trabajo;
- V. Incrementar la calidad y productividad; y
- VI. Mejorar las aptitudes y actitudes de los servidores públicos.

**ARTICULO 103.** Las actividades de capacitación y desarrollo podrán impartirse a los servidores públicos dentro o fuera de su jornada laboral.

Durante el tiempo en que un servidor público de nuevo ingreso reciba la capacitación inicial para el empleo que va a desempeñar, prestará sus servicios conforme a las condiciones **generales** de trabajo que rijan en la institución pública o sus dependencias.

En caso de que el servidor público desee capacitarse en tareas distintas a las funciones que desempeña, la capacitación se realizará fuera de su jornada laboral

Terminadas las actividades de capacitación y desarrollo, las instituciones públicas o las dependencias deberán expedir las constancias correspondientes.

**ARTICULO 104.** Los servidores públicos a quienes se imparta capacitación o desarrollo están obligados a:

- I. Asistir **puntualmente** a los cursos, **sesiones de grupo y demás actividades** que formen parte del proceso **de capacitación o adiestramiento**;
- II. Atender las indicaciones de quienes impartan la capacitación o adiestramiento y cumplir con los programas respectivos, y
- III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y aptitudes que sean requeridos.

ARTICULO 105. En cada institucion publica, se constituirán comisiones mixtas de capacitación y desarrollo, integradas por igual número de representantes de los servidores públicos y de las instituciones públicas, las que serán presididas por el titular de la institucion respectiva o por su representante

Las comisiones mixtas de capacitación y desarrollo vigilarán la operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el desarrollo de las servidores públicas y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos, conforme a las necesidades del servicio.

Los cargos en dichas comisiones serán desempeñados gratuitamente y su funcionamiento se regirá por su respectivo reglamento.

**ARTICULO 106.** Se entiende por escalafón el sistema para efectuar las promociones de ascensos de los servidores públicos, conforme a lo señalado en esta ley y en las disposiciones reglamentarias correspondientes

ARTICULO 107. En cada institución pública se expedirá un reglamento de escalafón conforme a lo dispuesto en esta ley, en el que se regularán también las permutas. Este reglamento se formulará de coman acuerdo entre la institución pública y el sindicato respectivo, en caso de existir esta representación.

ARTICULO 108. Los factores que deben ser tomados en cuenta, como mínimo, para establecer el sistema escalafonario son preparación, eficiencia y antigüedad.

Para los efectos de esta ley se entiende como

1. Preparación, los conocimientos y la formación académica o profesional acreditada satisfactoriamente, así como el dominio de los principios teóricos y prácticos que requiere el puesto a desempeñar;

- II. Eficiencia, el grado de efectividad, empleo de aptitudes personales y aplicación de esfuerzo en el desempeño del puesto para el que el servidor público haya sido designado, y
- III. Antigüedad, el tiempo efectivo de servicios prestados en cualquier institución pública, cuya relación laboral se rija por la presente ley. La antigüedad no se perderá por encontrarse en el desempeño de un cargo de elección popular, comisión sindical o puesto de confianza

Los factores escalafonarios se evaluarán mediante los sistemas que se establezcan en los reglamentos de escalafón de cada institución pública, pero en ningún caso el factor antigüedad podrá tener mayor valor que la preparación y la eficiencia.

ARTICULO 109. Cada institución pública deberá clasificar escalafonariamente a sus servidores públicos según las categorías consignadas en los respectivos catálogos de puestos, y formar los escalafones de acuerdo a las bases establecidas en esta ley.

**ARTICULO 110.** En cada institución pública o dependencia funcionará una comisión mixta de escalafón que será presidida por el titular de la misma o por su representante, la cual será responsable de vigilar que el sistema de profesionalización se desarrolle de acuerdo a lo establecido en esta ley y demás ordenamientos aplicables. Estas comisiones estarán integradas por igual número de representantes de la institución pública o dependencia y de los servidores públicos.

Los miembros de las comisiones mixtas de escalafón desempeñarán sus funciones gratuitamente.

ARTICULO 111. Tendrán derecho a participar en los concursos para ascender, todos los servidores públicos que satisfagan los requisitos necesarios para ocupar el puesto, de acuerdo con el reglamento de escalafón correspondiente

ARTICULO 112. Los ascensos para ocupar plazas vacantes se otorgarán a los servidores públicos que acrediten mayores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios y en orden preferencial tendrán prioridad los de la categoría inmediata inferior, quien acredite ser la única fuente de ingresos para su familia y cuando exista similitud de casos, se preferirá a quien acredite mayor tiempo de servicio en la dependencia.

ARTICULO 113. Las plazas vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón, siempre y cuando el servidor público

reúna los requisitos mínimos del puesto. Quienes sean ascendidos serán nombrados con carácter provisional. de tal modo que quien disfrute de la licencia, al regresar a sus labores, ocupe su plaza; en tal caso, se correrá en forma inversa el escalafón y el servidor público de la última categoría dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para la institución pública.

ARTICULO 114. Las facultades y atribuciones de las comisiones mixtas de escalafón se establecerán en los reglamentos respectivos.

ARTICULO 115. Los titulares de las instituciones públicas, proporcionarán a las comisiones mixtas de escalafón los medios administrativos y materiales necesarios para su eficaz funcionamiento, dándoles a conocer las vacantes dentro de los 10 días siguientes en que se presenten o se apruebe oficialmente la creación de plazas

ARTICULO 116. Se entiende por permuta el cambio de un servidor público de un puesto de trabajo a otro, sin que se modifique la naturaleza del empleo original ni el sueldo que deba percibir.

ARTICULO 117. El procedimiento para resolver las permutas, así como las inconformidades de los afectados por trámites o movimientos escalafonarios, será previsto en los reglamentos respectivos.

### CAPITULO III

#### DE LA SEGURIDAD **E HIGIENE EN** EL TRABAJO

ARTICULO 118. Con objeto de protegerla salud y la vida de los servidores públicos, así como prevenir y reducir las posibilidades de riesgos de trabajo, las instituciones públicas establecerán y mantendrán las medidas de seguridad e higiene necesarias en sus centros de trabajo

ARTICULO 119. Para los efectos contemplados en el artículo anterior se observarán las siguientes disposiciones:

- I. Los reglamentos que en materia de seguridad e higiene expidan las instituciones públicas, contendrán las medidas necesarias para evitar los riesgos de trabajo;
- II. La institución pública proveerá lo necesario para que los lugares donde desarrollen sus actividades los servidores públicos, cuenten con las condiciones de seguridad e higiene indispensables;

- III. Durante la jornada laboral, los servidores públicos están obligados a someterse a las medidas profilácticas y exámenes médicos que señalen las leyes, las disposiciones de salud pública y las condiciones **generales** de trabajo de cada institución pública o dependencia; y
- IV. En cada área de trabajo se deberá mantener en forma permanente, botiquines con las medicinas y el material de curación necesarios y suficientes para brindar primeros auxilios, así como adiestrar a servidores públicos para que los presten.

**ARTICULO 120.** Cuando la institución pública realice obras, acondicionará los lugares de trabajo para que se ajusten a las prescripciones que en materia de seguridad e higiene sean exigibles conforme a los ordenamientos legales respectivos y proporcionará a los servidores públicos todos los medios de protección adecuados a sus actividades.

**ARTICULO 121.** En cada institución pública o dependencia se instalará y funcionará una comisión mixta de seguridad e higiene, integrada por igual número de **representantes** de la institución pública y de los servidores públicos, la cual será presidida por el titular de la misma o su representante, y tendrá por objeto proponer medidas para prevenir los riesgos de trabajo y vigilar que éstas se adopten, así como investigar las causas de los accidentes de trabajo que se presenten. Las comisiones podrán estar apoyadas por las subcomisiones que sean necesarias.

Los miembros de las comisiones y subcomisiones desempeñarán sus funciones gratuitamente

**ARTICULO 122.** Las facultades y atribuciones de las comisiones mixtas de seguridad e higiene se establecerán en los reglamentos respectivos.

**ARTICULO 123.** Los servidores públicos que no observen las disposiciones relativas a seguridad e higiene, serán sancionados conforme al **reglamento** respectivo.

**ARTICULO 124.** Riesgos de **trabajo son los accidentes** o enfermedades a que están expuestos los servidores públicos en ejercicio o con motivo del trabajo.

**ARTICULO 125.** Accidente de trabajo es toda **lesión orgánica** o perturbación funcional inmediata o posterior, o la muerte, producida **repentinamente en** ejercicio o con motivo del trabajo **cualesquiera que sean el** lugar y el tiempo en que se presente.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el servidor público directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de **éste a aquél**.

**ARTICULO 126.** Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en el que el servidor público preste sus servicios

**ARTICULO 127. Serán** consideradas enfermedades de trabajo las previstas en la Ley Federal del Trabajo.

**ARTICULO 128.** Los riesgos de trabajo pueden ocasionar:

- I. Incapacidad temporal;
- II. Incapacidad permanente parcial;
- III. Incapacidad permanente total; o
- IV. Muerte.

**ARTICULO 129.** Incapacidad temporal es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilitan parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

**ARTICULO 130.** Incapacidad permanente parcial es la disminución de las facultades o aptitudes físicas o psicológicas de una persona para trabajar.

**ARTICULO 131.** Incapacidad permanente total es la pérdida de facultades o aptitudes físicas o psicológicas de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo.

**ARTICULO 132.** El grado de incapacidad producido por los accidentes o enfermedades de trabajo será calificado por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

**ARTICULO 133.** Los riesgos de trabajo que sufran los servidores públicos se regularán en forma supletoria por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Si a los tres meses de haberse producido la incapacidad por riesgo de trabajo el servidor público no está en aptitud de reincorporarse a sus labores, él mismo o la institución pública o dependencia en la que presta sus servicios, deberán solicitar al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios que resuelva sobre el grado de su incapacidad.

En caso de que dicho Instituto no dictamine su incapacidad permanente, el servidor público deberá someterse a revisión cada tres meses en un período máximo de un año, término en el que el Instituto deberá emitir dictamen sobre el grado de la incapacidad y, en su caso, la institución pública o dependencia deberá proceder a darlo de baja para que pueda gozar de la pensión por inhabilitación que le corresponda, independientemente del pago de la indemnización a que tenga derecho por el riesgo de trabajo sufrido.

Las licencias que con este motivo se concedan serán con goce de sueldo íntegro, mientras subsista la imposibilidad de trabajar, hasta que se dictamine la inhabilitación del servidor público.

ARTICULO 134. Al ocurrir un accidente de trabajo, la institución pública o dependencia deberá proporcionar de inmediato la atención médica que requiere el servidor público y dar aviso al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios y a la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social del Estado de México.

De no estar en posibilidades de proporcionar atención médica de urgencia en virtud de que no existan instalaciones cercanas del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios o que la institución pública o dependencia no cuenten con servicio médico, éstas deberán cubrir el importe de la atención médica que tuvo que pagar el servidor público.

En los casos anteriores el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, deberá reembolsar a la institución pública o dependencia el importe que representó la atención médica de urgencia, previa comprobación de los gastos erogados, en los términos que establece la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

**ARTICULO 135.** Cuando el servidor público sufra una enfermedad grave durante la prestación de sus servicios, la institución pública o dependencia procederá en la forma que se contempla en el artículo anterior.

**ARTICULO 136.** Para la calificación de los accidentes y enfermedades de trabajo, así como para la fijación del monto de las indemnizaciones correspondientes, se estará a lo estipulado en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En caso de muerte del servidor público la indemnización **se pagará a sus beneficiarios** en el orden y proporción en que formalmente hayan sido designados ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios. De no existir esa designación, dicha indemnización **se pagará**

conforme a la prelación que establece la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

ARTICULO 137. Los servidores públicos que sufran enfermedades por causas ajenas al servicio, previa determinación que haga el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, tendrán derecho a que se les conceda licencia para dejar de concurrir a sus labores en los siguientes términos'.

- I. Cuando tengan menos de un año de servicio se les podrá conceder licencia hasta por quince días con goce de sueldo íntegro; hasta quince días más, con medio sueldo; y hasta treinta días más, sin goce de sueldo;
- II. Cuando tengan de uno a cinco años de servicio, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro, hasta treinta días más, con medio sueldo; y hasta sesenta días más, sin goce de sueldo;
- III. Cuando tengan de cinco a diez años de servicio, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro; hasta cuarenta y cinco días más, con medio sueldo; y hasta noventa días más, sin goce de sueldo; y
- IV. Cuando tengan diez o más años de servicio, hasta sesenta días, con goce de sueldo íntegro; hasta sesenta días más, con medio sueldo; y hasta ciento veinte días más, sin goce de sueldo.

Para los efectos de las fracciones anteriores, los cálculos deberán hacerse por años de servicios continuos o cuando la interrupción en la prestación de dichos servicios no sea mayor de seis meses. Podrán gozar del beneficio señalado, de manera continua o discontinua, una sola vez cada año, contado a partir del momento en que tomaron posesión de su puesto.

**TITULO QUINTO**  
**DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE**  
**LOS SERVIDORES PUBLICOS**  
CAPITULO 1  
**DE LA ORGANIZACION SINDICAL**

ARTICULO 138. Sindicato es la asociación de servidores públicos generales constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Las instituciones públicas en su conjunto, reconocerán como titulares de las relaciones colectivas de trabajo, únicamente a un sindicato de servidores públicos generales y a uno de maestros que serán los que cuenten con registro ante el Tribunal, así como a aquellos registrados que representen a los docentes en las instituciones de carácter educativo cuyo decreto de creación establezca su autonomía en su régimen sindical.

En el caso de los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado se reconoce a su sindicato nacional.

Se reconocerán asimismo, a los demás sindicatos de servidores públicos que, en su caso, se incorporen a la administración pública estatal con motivo de procesos de descentralización federal.

ARTICULO 139. Los servidores públicos de confianza no podrán ser miembros de los sindicatos. Cuando los servidores públicos sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

ARTICULO 140. Ningún servidor público podrá ser obligado a formar parte de un sindicato, o bien a no formar parte de él, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

ARTICULO 141. Los sindicatos deberán ser registrados ante el Tribunal, para cuyo efecto entregarán a éste, por duplicado, los siguientes documentos:

- I. Acta de la asamblea constitutiva o copia de ella;

- Jl. **Estatutos del** sindicato,
- III. Lista de miembros que lo integran, con expresion del nombre de cada uno, estado civil, edad, puesto que desempeñan y sueldo que perciben; y
- IV. Acta de la sesión en que se haya elegido la directiva o copia autorizada de aquélla.

El Tribunal al recibir la solicitud de registro constatará, por los medios legales, que en sus registros no existe otra asociación sindical y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los servidores públicos para proceder, en su caso, al registro.

**ARTICULO 142.** Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de sindicatos, el Tribunal procederá a efectuar el mismo.

Si el Tribunal no resuelve sobre la solicitud de registro dentro de un término **de sesenta** días naturales, los solicitantes podrán requerirlo para que dicte **resolución** y si no lo hace dentro de los tres días hábiles siguientes ala presentación del requerimiento, se tendrá por hecho el registro para todos **los efectos** legales, quedando obligado el Tribunal, dentro de los **tres días hábiles siguientes**, a expedir la constancia respectiva

**ARTICULO 143.** El registro podrá negarse únicamente

- I. Si el sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 138 de esta ley;
- II. Si se constituyo en contravención a lo estipulado en esta ley, o
- III. Si no se exhiben los documentos a que se refiere el artículo 141 de esta ley.

**ARTICULO 144.** Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.

El registro del sindicato y de su directiva, otorgados por los tribunales competentes, produce efectos legales ante todas las autoridades.

**ARTICULO 145.** El registro del sindicato podrá cancelarse únicamente:

- I. En caso de disolución;
- II. Por dejar de cubrir los requisitos **legales; o**
- III. Por incurrir en los supuestos previstos en el artículo 156 de esta ley.

ARTICULO 146. Los sindicatos se disolverán por:

- I. Voto de las dos terceras partes de los miembros que lo integren;
- II. Cejar de reunir los supuestos señalados por el artículo 138 de esta ley; o
- H. Transcurrir el término fijado en sus estatutos.

ARTICULO 147. Los sindicatos sólo estarán sujetos a disolución, suspensión o cancelación de su registro por vía jurisdiccional.

En los casos previstos en el artículo 156 de esta ley, el Tribunal determinará la cancelación del registro de la directiva o del sindicato, según corresponda.

ARTICULO 148. Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y actividades, así como a formular sus programas de acción.

ARTICULO 149. Los estatutos de los sindicatos deberán contener:

- I. Denominación;
- H. Domicilio;
- H. Objeto;
- IV. Curación; faltando esta disposición, se entenderá constituido el sindicato por tiempo indeterminado;
- V. Requisitos para la admisión de miembros;
- VI. Obligaciones y derechos de sus miembros;
- VII. Motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias;
- VIII. Procedimiento para elegir la directiva, número de sus miembros y período de duración de la directiva;
- IX. Normas para la adquisición, administración y disposición de los bienes, patrimonio del sindicato;
- X. Forma de pago y monto de las cuotas sindicales;
- XI. Mes en que deberán presentarse las cuentas;
- XII. Normas para la liquidación del patrimonio; y

XIII Las demás normas que apruebe la asamblea.

**ARTICULO 150.** Sólo podrán formar parte de la directiva de los sindicatos los servidores públicos de nacionalidad mexicana, mayores de 18 años de edad.

**ARTICULO 151.** Las cláusulas de inclusión y de exclusión que, en su caso, fueran establecidas por los sindicatos no surtirán efecto alguno para las instituciones públicas o dependencias.

**ARTICULO 152.** Son obligaciones de los sindicatos.

- I Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta ley solicite el Tribunal;
- II. Comunicar al Tribunal, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su Comité Ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran sus estatutos;
- M. Facilitar la labor del Tribunal en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sean del sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que les solicite; y
- IV. Patrocinar y representar a sus miembros ante las instituciones, dependencias y el Tribunal, cuando les fuere solicitado por éstos.

**ARTICULO 153.** Los sindicatos legalmente constituidos son personas morales y tienen capacidad para'

- I. Adquirir derechos y contraer obligaciones;
- II. Adquirir bienes muebles e inmuebles destinados inmediata y directamente al objeto de su institución; y
- II. Defender, ante toda clase de autoridades, sus derechos y ejercitar las acciones correspondientes.

**ARTICULO 154.** Los sindicatos representarán a sus miembros en la defensa de los derechos individuales y colectivos que les correspondan, sin perjuicio del derecho de los agremiados para actuar o intervenir directamente, pudiendo cesar, a petición del servidor público representado por el sindicato la intervención de este último.

**ARTICULO 155.** La representación del sindicato se ejercerá por su secretario general y en los términos establecidos por sus estatutos.

ARTICULO 156. Queda prohibido a los sindicatos:

- I. Hacer propaganda de carácter religioso;
- II Ejercer el comercio con fines de lucro; y
- III. Usar violencia contra los servidores públicos para obligarlos a que se sindicalicen o a que voten a su favor en un recuento.

ARTICULO 157. Los actos realizados por las directivas de los sindicatos obligan a éstos, siempre que hayan actuado dentro de sus facultades.

ARTICULO 158. Los conflictos que surjan entre las instituciones públicas o dependencias y los sindicatos, entre éstos o en el interior de los mismos, serán resueltos por el Tribunal.

ARTICULO 159. Las retribuciones que se paguen a los empleados de los sindicatos y, en general, los gastos que origine el funcionamiento de éstos, serán con cargo a su patrimonio, cubiertos en todo caso por sus miembros.

ARTICULO 160. En caso de disolución del sindicato, el activo se aplicará en la forma que lo determinen sus estatutos o la propia asamblea. A falta de disposición expresa, sus bienes muebles e inmuebles y en general, el activo de dichos sindicatos pasará a formar parte del patrimonio del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

## CAPITULO II DE LA HUELGA

ARTICULO 161. Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por los servidores públicos generales en la forma y términos que esta ley establece.

ARTICULO 162. Declaración de huelga es la manifestación expresa de la voluntad de la mayoría de los servidores públicos generales de una institución pública de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley.

**ARTICULO 163.** Los servidores públicos generales podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias instituciones públicas, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que esta ley

establece o las condiciones generales de trabajo de cada institución pública que afecten colectivamente a la mayoría de los servidores públicos.

**ARTICULO 164.** Para declarar una huelga se requiere.

- I Que se ajuste a los términos del artículo anterior de esta Ley: y
- II Que sea acordada por las dos terceras partes de los servidores públicos generales de la institución pública respectiva

En todo caso la huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

**ARTICULO 165.** La huelga será legal cuando se cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 163 y 164 de esta ley.

### CAPITULO III

#### DEL PROCEDIMIENTO DE HUELGA

**ARTICULO 166.** En el procedimiento de huelga se observarán las normas siguientes:

- I El presidente del Tribunal intervendrá personalmente en todas las resoluciones del procedimiento de huelga;
- II. No serán admitidas las causas de excusa de los miembros del Tribunal ni se admitirán más incidentes que el de falta de personalidad que podrá promoverse por las instituciones públicas en el escrito de contestación del pliego petitorio, o por el sindicato dentro de las 48 horas siguientes a la en que se tenga conocimiento de la primera promoción de la institución pública respectiva; y
- III. No podrá promoverse cuestión alguna de competencia. Si el Tribunal, una vez hecho el emplazamiento a la institución pública, observa que el asunto no es de su competencia, hará la declaratoria correspondiente.

**ARTICULO 167.** Antes de suspender las labores, el sindicato deberá presentar al Presidente del Tribunal su pliego de peticiones con la copia del acta de asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. El Presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, dentro de un término de

veinticuatro horas, declarará si el pliego es procedente o no. Si declara que es procedente por reunir los requisitos indispensables, correrá traslado con la copia de ellos **al titular de la** institución pública o dependencia a quien corresponda atender las peticiones demandadas, para que resuelva o conteste en el término de diez días hábiles, a partir de la notificación.

**ARTICULO 168.** Una vez concluido el término para contestar el pliego petitorio, el Tribunal citará a las partes a una audiencia de conciliación y ofrecimiento de pruebas dentro de los tres días hábiles siguientes, en la que procurará averirlas, sin hacer declaración que prejuzgue sobre la **legalidad** de la huelga. Esta audiencia sólo podrá diferirse a petición de una de las partes y por una sola vez.

**ARTICULO 169.** La audiencia de conciliación y ofrecimiento de pruebas, se **ajustará a las** normas siguientes:

- I. Si el sindicato no concurre **a la audiencia**, se entenderá que carece de interés en sus peticiones y se archivará el expediente como asunto concluido;
- II. **Si no concurre el titular de la institución pública o dependencia o su representante**, se entenderá que no tiene interés en averirse;
- III. Habiendo concurrido **ambas partes**, el Tribunal **procederá a averirlas. De no llegar a un arreglo conciliatorio, procederá a recibir las** pruebas que aporten para justificar la legalidad o ilegalidad del movimiento de huelga; y
- IV. El Tribunal **acordará, en su caso, el tiempo en que se deban desahogar las pruebas**, cuyo término **no podrá ser mayor a cinco días** hábiles.

ARTICULO 170. En el proceso, el desahogo de pruebas tendrá por objeto demostrar, por parte del sindicato, las violaciones de las disposiciones legales que den origen a la huelga, y por parte de la institución pública, dependencia o tercer interesado, la ilegalidad o ilicitud de la huelga.

ARTICULO 171. Desahogadas las pruebas, el Tribunal resolverá sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga. Si la declara legal, los servidores públicos podrán suspender las labores en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución. El sindicato deberá comunicar al Tribunal el día y la hora que se acuerden para la suspensión de labores.

Si la huelga es declarada ilegal, el Tribunal prevendrá al sindicato que los servidores públicos no deben suspender sus labores y que si lo hacen incurrirán en una causal de rescisión justificada, pudiéndose dictar las disposiciones tendientes a evitar la suspensión.

**ARTICULO 172.** Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes del día y hora señalados por el sindicato, conforme a lo que establece el Artículo 171 de esta ley, o el sindicato no estalla la huelga en el día y hora señalados, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga y fijará a los servidores públicos un plazo de dos días hábiles para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedará rescindida su relación laboral sin responsabilidad para la institución pública. En caso de fuerza mayor o de error no imputable a los servidores públicos, se declarará que éstos no han incurrido en responsabilidad.

**ARTICULO 173.** Una vez suspendidas **las labores**, el Tribunal continuará tratando de avenir a las partes, citándolas al efecto cuantas veces estime pertinente.

**ARTICULO 174.** La huelga será declarada ilícita, cuando los huelguistas ejecuten actos violentos contra personas o propiedades, o cuando se dé en los casos a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTICULO 175.** Si se ofrece como prueba el recuento de los servidores públicos se observarán las normas siguientes.

- I. El Tribunal señalará el lugar, día y hora en que deba efectuarse,
- II. Únicamente tendrán derecho a votar los servidores públicos sindicalizados de la institución pública que concurran al recuento, previa identificación,
- III. Serán considerados servidores públicos los que hubiesen sido despedidos del trabajo después de la fecha de presentación del pliego petitorio;
- IV. No se computarán los votos de quienes hayan ingresado al trabajo con posterioridad a la fecha de presentación del pliego petitorio, ni de quienes no tengan derecho a votar, y
- V. Las objeciones a los servidores públicos que concurran al recuento, deberán hacerse en el acto mismo de la diligencia, en cuyo caso el Tribunal citará a una audiencia de ofrecimiento y rendición de pruebas.

**ARTICULO 176.** Al resolverse que la huelga es legal, el Tribunal, a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de servidores públicos que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones públicas, la conservación de las instalaciones, o bien signifique un peligro para la salud pública o la suspensión de los servicios públicos. Dichos servidores públicos gozarán de la retribución que les corresponda por su trabajo.

**ARTICULO 177.** Si los huelguistas se niegan a prestar los servicios mencionados en el artículo anterior, la institución pública podrá utilizar otros servidores públicos. El Tribunal, en caso necesario, solicitará el auxilio de la fuerza pública a fin de que puedan prestarse dichos servicios.

**ARTICULO 178.** La huelga terminará por:

- I. Avenencia entre las partes en conflicto;
- II. Desistimiento por acuerdo de la asamblea, tomado por las dos terceras partes de los servidores públicos sindicalizados, llevada a cabo en los términos que lo determinen sus estatutos internos;
- III. Declaración de inexistencia por ilegalidad o ilicitud;
- IV. Laudo del Tribunal; o
- V. Alanamiento por parte de la institución pública, en cuyo caso el Tribunal dará vista al Sindicato para que manifieste lo que a su interés convenga. Desahogada ésta, el Tribunal resolverá lo conducente.

**ARTICULO 179.** En tanto la huelga no sea declarada inexistente, ilegal, ilícita o terminada, el Tribunal y las autoridades deberán respetar el derecho que ejerzan los servidores públicos dándoles las garantías y prestándoles el auxilio que soliciten.

## TITULO SEXTO DE LAS PRESCRIPCIONES

### CAPITULO UNICO

**ARTICULO 180.** Las acciones que se deriven de esta ley, de los actos que den origen a la relación laboral y de los acuerdos que fijen las condiciones

**generales de trabajo, prescribirán en un año, con excepción de los casos previstos en las siguientes fracciones:**

**I En un mes:**

- a) Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento, a partir de la fecha de su vigencia; y
- b) Las acciones de los servidores públicos para **ejercitar el derecho a ocupar el puesto que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contando el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.**

**II. En dos meses:**

- a) **En caso de suspensión o despido injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la ley concede, contados a partir del día siguiente al de la fecha del despido o suspensión.**

**M. En cuatro meses:**

- a) **Las acciones de los servidores públicos para rescindir la relación laboral, a partir del día siguiente a aquél en que ocurra el hecho que da origen a la rescisión o tengan conocimiento del mismo;**
- b) **Las acciones de los titulares de las instituciones públicas o dependencias para rescindir la relación laboral, desde el día siguiente en que sean conocidas las causas;**
- c) **En caso de supresión de plazas, las acciones para que se otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley, a partir del día siguiente de que se informe; y**
- d) **La aplicación de medidas disciplinarias a sus servidores públicos, contando el término desde que sean conocidas las causas.**

**IV. En dos años:**

- a) **Las acciones de los servidores públicos para reclamar indemnizaciones por riesgos de trabajo;**
- b) **Las acciones de las personas que dependieron económicamente de los servidores públicos fallecidos con**

motivo de un riesgo de trabajo, para reclamar la indemnización correspondiente; y

c) Las acciones para ejecutar los laudos del Tribunal.

Los plazos para ejercitar las acciones a que se refiere esta fracción correrán, desde el momento en que se determine la naturaleza del riesgo de trabajo, desde la fecha de la muerte del servidor público o desde que sea ejecutable el laudo dictado por el Tribunal, respectivamente.

ARTICULO 181. La prescripción no puede comenzar ni correr:

- I Contra los incapacitados mentales, sino cuando se haya discernido su tutela conforme a la ley; y
- ti. Durante el tiempo en que el servidor público se encuentre privado de su libertad, siempre que haya sido absuelto por sentencia ejecutoriada.

ARTICULO 182. La prescripción se interrumpe:

- L Por la presentación de la demanda respectiva ante el Tribunal; o
- H. Si la institución pública o el servidor público a cuyo favor corre la prescripción, reconoce el derecho de aquélla contra quien prescribe, por escrito o por hechos indubitables.

ARTICULO 183. Para los efectos de la prescripción, los meses se regularán por el número de días que les correspondan; el primer día se contará completo y cuando el último sea inhábil, no se tendrá completa la prescripción, sino cumplido el primer día hábil siguiente.

TITULO SEPTIMO  
DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACION Y  
ARBITRAJE Y DEL PROCESO Y PROCEDIMIENTOS  
CAPITULO 1  
DEL TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACION  
Y ARBITRAJE

**ARTICULO 184.** Para conocer y resolver los conflictos **laborales individuales** y colectivos que se presenten entre los sujetos de esta ley, funcionará como órgano autónomo y dotado de plena jurisdicción, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

ARTICULO 185. El Tribunal será competente para.

- I. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos individuales que se susciten entre las instituciones públicas o dependencias y sus servidores públicos;
- II. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, los conflictos colectivos que surjan entre las instituciones públicas o dependencias y las organizaciones sindicales;
- III. Conceder el registro de los sindicatos y, en su caso, dictar la cancelación de los mismos,
- IV. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos internos de los sindicatos y de los intersindicales;
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, de los estatutos de los sindicatos, así como de aquellos otros documentos que por su naturaleza deban obrar en los registros del Tribunal; y
- VI. Conocer de cualquier otro asunto relativo, derivado o directamente vinculado con **las relaciones** de trabajo.

**ARTICULO 186.** El Tribunal se integrará por un representante de cada uno de los poderes públicos del Estado, **un representante** de cada uno de los sindicatos mayoritarios **a que se refiere** el segundo párrafo del artículo 138 de esta Ley, un representante de los ayuntamientos **de la entidad** que será

el del municipio de residencia del Tribunal y un árbitro designado por la mayoría de los representantes, quien fungirá como presidente, y durará en su cargo un término máximo de seis años.

Con excepción del presidente, cada uno de los representantes contará con un suplente.

**ARTICULO 187.** Para ser presidente del Tribunal se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano, mayor de treinta años de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener título de licenciado en derecho, legalmente expedido;
- III. Tener cinco años de ejercicio profesional posteriores a la obtención del título de licenciado en derecho;
- IV. Haberse distinguido en estudios del trabajo o de la seguridad social;
- V. No ser ministro de algún culto religioso;
- VI. Gozar de buena reputación; y
- VII. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

**ARTICULO 188.** El Tribunal funcionará en pleno y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En caso de ausencia de alguno de ellos, los votos de los ausentes se sumarán al del presidente.

**ARTICULO 189.** Para su debido funcionamiento el Tribunal contará con los secretarios **generales**, auxiliares, secretarios, actuarios y demás servidores públicos que sean necesarios.

Los integrantes y demás servidores públicos del Tribunal tendrán las facultades y obligaciones que se determinen en su reglamento interior. Los integrantes del Tribunal durarán en su encargo como término máximo seis años, tratándose de los poderes públicos del Estado; los representantes de los sindicatos y de los ayuntamientos lo serán por un periodo máximo de tres años, pudiendo ser redesignados por sus representados. En todo caso, la designación se hará de conformidad con sus normas **internas**.

**ARTICULO 190.** El presidente del Tribunal, los **representantes**, los **secretarios** y los auxiliares, **están impedidos para** conocer de los juicios en los que intervengan por:

- I. Tener parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, o civil, con cualquiera de las partes;
- II. Tener los parentescos señalados en la fracción anterior dentro del segundo grado con el representante legal o apoderado de cualquiera de las partes;
- III. Tener **interés personal** directo o **indirecto en** el juicio;
- IV. Haber sido **de alguna de las partes o** de su cónyuge, **litigante, abogado, apoderado, perito, testigo, denunciante, querellante o acusador; y**
- V. Ser tutor o curador, o haber estado bajo la tutela o curatela de alguna de las partes o de sus representantes.

De darse alguno de los casos previstos en este artículo, procederá la excusa de conocer de los juicios en que se intervenga, salvo que se trate de lo dispuesto en el artículo 166 de esta ley. La excusa planteada será resuelta de inmediato por el pleno del Tribunal.

## CAPITULO II

### DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES

**ARTICULO 191.** El proceso será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. El Tribunal tendrá la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

El Tribunal estará obligado a subsanar la demanda del servidor público cuando éste no solicite todas las prestaciones que legalmente puedan derivarse de los hechos.

Cuando la demanda sea irregular, defectuosa u omisa o contenga acciones contradictorias, se procederá en los términos previstos en el artículo 230 de esta ley.

**ARTICULO 192.** El Tribunal ordenará que se corrija cualquier irregularidad u omisión que notare en la substanciación del proceso para el efecto de regularizar el procedimiento, sin que ello implique que pueda revocar sus propias resoluciones.

ARTICULO 193. Lo no previsto en este título en materia procesal se regulará por las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, aplicadas supletoriamente y por los principios generales del derecho y de justicia social.

ARTICULO 194. Cuando el conflicto afecte la prestación de servicios públicos de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpieza, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, el Tribunal podrá tomar todas las medidas que estime pertinentes para evitar trastornos en los mismos.

### CAPITULO III

#### DE LA CAPACIDAD Y PERSONALIDAD

**ARTICULO 195.** Son partes en el proceso, los servidores públicos, las instituciones públicas o las dependencias, los sindicatos reconocidos ante el Tribunal y, en general, quien acredite tener interés jurídico.

Los terceros interesados podrán intervenir en el proceso comprobando su interés jurídico en el mismo o cuando sean llamados por el Tribunal.

Los servidores públicos, mayores de 16 años, tienen capacidad por si mismos para comparecer a juicio; pero, en caso de no estar asesorados, el Tribunal solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

**ARTICULO 196.** Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado autorizado, acreditando, **en este último** caso, su personalidad.

Los representantes de los sindicatos, acreditarán su personalidad con la certificación de la toma de nota que al respecto **les extienda** el tribunal competente.

Tratándose de apoderados, la personalidad se acreditará conforme a las **siguientes reglas:**

- I. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder, firmada por el

**otorgante y ante dos testigos , sin necesidad de ser ratificada ante el Tribunal;**

- II Cuando el compareciente actúe como representante de las instituciones públicas o dependencias o de sus titulares, deberá hacerlo mediante oficio o carta poder debidamente firmada por quien tenga facultades para ello;
- III. Cuando el compareciente actúe como apoderado de los sindicatos, deberá acreditar su personalidad en iguales términos que la fracción anterior, adjuntando el documento que acredite la personalidad de quien otorga el poder;
- IV. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, distinta a las instituciones públicas o dependencias, deberá acreditar su personalidad mediante poder notarial; y
- V. El poder que otorgue el servidor público para ser representado, se entenderá conferido para demandar todas las prestaciones principales y accesorias que correspondan, aunque no se exprese

**ARTICULO 197.** El Tribunal podrá tener por acreditada la personalidad de las partes, sin sujetarse a las reglas de derecho común, siempre que los documentos exhibidos lleven al convencimiento, de que efectivamente se representa ala parte interesada.

**ARTICULO 198.** Los servidores públicos, las instituciones y los sindicatos podrán otorgar poder mediante simple comparecencia, previa identificación ante el Tribunal para que los **representen** ante cualquier autoridad del trabajo.

**ARTICULO 199. Siempre** que dos o más personas ejerciten la misma acción u opongan la misma excepción en un mismo juicio, deberán **litigar** unidas y con una representación común, salvo que los colitigantes tengan intereses diferentes u opuestos. Si se trata de **las partes actoras, el** nombramiento del representante común deberá hacerse en el escrito de demanda o en la audiencia de conciliación, demanda, excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas. Si se trata de **las demandadas, el** nombramiento se hará en el escrito de contestación o en la audiencia a que se ha hecho mención.

El representante común tendrá los derechos, obligaciones y responsabilidades inherentes a un mandatario judicial.

## CAPITULO IV DE LA COMPETENCIA

ARTICULO 200. Cuando existan en el expediente datos que lo justifiquen, el Tribunal, de oficio, deberá declararse incompetente en cualquier estado del proceso, hasta antes de ser declarado el cierre de la instrucción. Si el Tribunal se declara incompetente, con citación de las partes, remitirá de inmediato el expediente a la autoridad que estime competente o, en su caso, a la que deba decidir la competencia.

ARTICULO 201. Las cuestiones de competencia sólo pueden promoverse por declinatorio.

La declinatoria deberá promoverse al iniciarse el periodo de demanda y excepciones en la audiencia respectiva, acompañando los elementos en que se funde. El Tribunal, después de oír a las partes y recibir las pruebas que estime conveniente, las que deberán referirse exclusivamente a la cuestión de incompetencia, dictará en el acto resolución.

Será nulo todo lo actuado ante el Tribunal incompetente, salvo el acto de admisión de la demanda.

## CAPITULO V DE LAS ACTUACIONES DEL TRIBUNAL

**ARTICULO 202. Las actuaciones del Tribunal deben practicarse en días y horas hábiles, bajo pena de nulidad.**

**Son días hábiles todos los del año con excepción de los sábados y los domingos, los de descanso obligatorio que señale el calendario oficial y aquéllos en que el Tribunal suspenda sus labores.**

**Son horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas, salvo en el caso del procedimiento de huelga, en el que todos los días y horas son hábiles.**

ARTICULO 203. El Tribunal, el presidente o los auxiliares, pueden habilitar los días y horas necesarios para que se practiquen diligencias cuando haya

**causa justificada**, expresando concreta y claramente cuál es ésta, así como **las diligencias** que hayan de practicarse.

La audiencia o diligencia que se inicie en día y hora hábil, podrá continuarse hasta su terminación sin suspenderla y sin necesidad de habilitación expresa. En caso de que se suspenda deberá continuarse **al siguiente día** hábil. El Tribunal hará constar en autos, la razón de la suspensión.

Cuando en la fecha señalada no se hubiere llevado a cabo la práctica de alguna diligencia o audiencia, se asentará constancia de las causas que lo originaron, y el Tribunal señalará día y hora para que tenga lugar **la misma**.

**ARTICULO 204.** Todas las actuaciones procesales serán autorizadas por el secretario, excepción hecha de las diligencias encomendadas a otros servidores públicos del Tribunal. Lo actuado en la audiencia **se hará constar** en actas, las que deberán ser firmadas por las personas **que en ellas** intervengan, quieran y sepan hacerlo. Cuando algún **integrante del** Tribunal omitiere firmar las actas de las diligencias en las que estuvo presente, se entenderá que está conforme con ellas. De las actas de las audiencias se entregará copia autógrafa a cada una de las partes comparecientes.

**ARTICULO 205.** Las declaraciones que rindan las partes, sus **apoderados** o cualquier persona ante el Tribunal, las harán bajo protesta de decir verdad y con apercibimiento de las penas en que incurrirán si declaran falsamente ante la autoridad.

Las declaraciones de peritos en derecho serán rendidas bajo **protesta de** decir verdad, sin que se requiera apercibimiento alguno.

**ARTICULO 206.** En caso de extravío o desaparición del expediente o de alguna constancia, el secretario, previo informe del archivista, **certificará** la existencia anterior y la falta posterior del expediente o de las actuaciones. El Tribunal, a petición de parte o de oficio, lo hora del conocimiento de las partes, procederá a practicar las investigaciones del caso y a tramitar de inmediato la reposición de los autos en forma incidental.

**ARTICULO 207.** En el caso del artículo anterior, el Tribunal **señalará**, dentro **de las setenta** y dos horas hábiles siguientes, día y hora para **que tenga** lugar una audiencia en la que las partes deberán aportar todos los elementos, constancias y copias que obren en su poder. El Tribunal podrá ordenar se practiquen aquellas actuaciones y diligencias **necesarias para** reponer los autos teniendo en cuenta, en su caso, la existencia **de alguna** certificación de lo actuado. Si el Tribunal considera que hubo la comisión de algún delito, dará vista al Ministerio Público.

**ARTICULO 208.** Para mantener el buen orden en el desarrollo de las audiencias o diligencias y exigir que **se les** guarde el respeto y la consideración debidos el presidente del Tribunal o los auxiliares, podrán imponer las siguientes correcciones disciplinarias:

- I. Amonestación;
- II. Multa que no podrá exceder de diez veces el salario mínimo general, **vigente en el** lugar y tiempo en que se cometa la violación; y
- III. Expulsión del local del Tribunal. La persona que se resista a cumplir la orden, será **desalojada** del local con auxilio de la fuerza pública.

**ARTICULO 209. Para que las** personas concurren a las audiencias en las que su presencia sea indispensable, o para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, **el presidente** del Tribunal y los auxiliares podrán emplear conjunta o indistintamente cualquiera de los siguientes medios de apremio:

- I. Multa que no excederá de diez veces el salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometió la infracción;
- II. Presentación de la persona con auxilio de la fuerza pública; y
- H. Arresto hasta por treinta y seis horas.

**ARTICULO 210.** Las medidas disciplinarias y medios de apremio se impondrán de plano, sin substanciación alguna, y deberán estar fundadas y motivadas.

## CAPITULO VI

### DE LOS TERMINOS PROCESALES

**ARTICULO 211.** Los términos comenzarán a correr al día siguiente en que surta efectos la notificación, y se contará completo el día de su vencimiento.

**ARTICULO 212.** Cuando el domicilio de la persona demandada se encuentre fuera del lugar de residencia del Tribunal, éste podrá ampliar el término de que se trate, en función **de la distancia** a razón de un día por cada 100 kilómetros.

## CAPITULO VII

### DE LAS NOTIFICACIONES

**ARTICULO 213.** Las partes en su primera comparecencia o escrito, deberán señalar domicilio dentro del lugar de residencia del Tribunal para recibir notificaciones; si no lo hacen, las notificaciones personales se harán por estrados o boletín laboral.

ARTICULO 214. Se harán personalmente las notificaciones siguientes:

- I. El emplazamiento a juicio, y cuando se trate del primer proveído que se dicte en el mismo;
- II. El auto de radicación del juicio, en los expedientes que les remitan otras autoridades;
- III. La resolución en la que el Tribunal se declare incompetente,
- IV. El auto de recepción de la sentencia de amparo;
- V. La resolución que ordene la reanudación del procedimiento, cuya tramitación estuviese interrumpida o suspendida por cualquier causa **legal**;
- VI. El auto que **cite a absolver posiciones**;
- VII. La resolución **que deban** conocer los **terceros extraños a juicio**;
- VIII. El laudo;
- IX. El auto que conceda término o señale fecha para que el servidor público sea reinstalado;
- X. El auto por el que se ordena la reposición de actuaciones,
- XI. El acuerdo que prevenga al actor a aclarar su demanda en los términos del artículo 230 de esta ley; y
- XII. En casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio del Tribunal.

**ARTICULO 215.** La primera notificación personal se hará de conformidad con las normas siguientes:

- I. El actuario se cerciorará de que la persona que deba ser notificada, habita, trabaja o tiene su domicilio en la casa o local señalado en autos para hacer la notificación. Tratándose de instituciones públicas o dependencias o de sus titulares, así como de los sindicatos, además, el actuario también se cerciorará de que es su sede, residencia o domicilio oficial, respectivamente, bajo su más estricta responsabilidad;
- II. Si está presente el interesado o su representante, el actuario notificará la resolución entregando copia de la misma. Si se trata de representante de la institución o dependencia o de sus titulares, así como de los sindicatos, el actuario se asegurará de que la persona con que se entienda la diligencia tenga ese carácter;
- III. Si no está presente el interesado o su representante, se le dejará citatorio para que lo espere al día siguiente, a una hora determinada;
- IV. Si no obstante el citatorio, no está presente el interesado o su representante, la notificación se hará a cualquier persona que se encuentre en la casa o local, sede o residencia; y si éstos estuvieran cerrados, se fijará en la puerta de entrada una copia de la resolución y, en su caso, de la demanda respectiva; y
- V. Si en la casa, sede, residencia o local, designado para hacer la notificación se negare el interesado, su representante o la persona con quien entienda la diligencia a recibir la notificación, ésta se hará por instructivo que se fijará en la puerta de la misma, adjuntando una copia de la resolución y, en su caso, de la demanda respectiva.

La notificación surtirá sus efectos al día siguiente en que se practique.

En todos los casos a que se refiere este artículo, el actuario asentará razón en autos, señalando con precisión los elementos de convicción en que se apoye.

## CAPITULO VIII

### DE LOS INCIDENTES

ARTICULO 216. Los incidentes se tramitarán dentro del expediente principal donde se promueve.

ARTICULO 217. Se tramitarán como incidentes de previo y especial pronunciamiento, las siguientes cuestiones:

- I. Nulidad;
- II. Competencia;
- III. Personalidad;
- IV. Acumulación; y
- V. Excusa.

**ARTICULO 218.** Cuando se promueva un incidente dentro de una audiencia o diligencia, el tribunal substanciará y resolverá de plano, oyendo a las partes, continuándose el procedimiento de inmediato. Cuando se **trate de** nulidad, competencia y en los casos de acumulación y excusa, dentro de las veinticuatro horas siguientes **se señalará** día y hora para la audiencia incidental, en la que se resolverá

## **CAPITULO IX DE LAS PRUEBAS**

**ARTICULO 219.** Son admisibles en el proceso todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral, al derecho o a las buenas costumbres, y en especial los siguientes:

- I. Confesional;
- II. Documental;
- III. Testimonial;
- IV. Pericia(,
- V. Inspección;
- VI. Presuncional;
- VII. Instrumental de actuaciones; y
- VIII. Cualquier otro medio de prueba que aporten los descubrimientos de la ciencia y de **la técnica**.

**ARTICULO 220.** Las pruebas deben referirse a los hechos controvertidos cuando no hayan sido confesados por las partes.

**ARTICULO 221.** El Tribunal eximirá de la carga de la prueba al servidor público, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos. Para tal efecto requerirá a las instituciones públicas o dependencias para que exhiban los documentos que, de acuerdo a la ley respectiva, tienen la obligación legal de conservar, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el servidor público. En todo caso, corresponderá a las instituciones públicas o dependencias probar su dicho cuando exista controversia sobre:

- I. Fecha de ingreso del servidor público;
- II. Antigüedad del servidor público;
- III. Faltas de asistencia del servidor público;
- IV. Causa de rescisión de la relación de trabajo;
- V. Terminación de la relación o contrato de trabajo por tiempo u obra determinados;
- VI. Constancia de haber dado aviso por escrito al servidor público de la fecha y causa de su rescisión;
- Vij. Nombramiento o contrato de trabajo;
- VIII. Duración de la Jornada de trabajo;
- IX. Pagos de días de descanso;
- X. Disfrute y pago de las vacaciones; y
- XI. Monto y pago de sueldos y demás prestaciones.

**ARTICULO 222.** Las pruebas deberán ofrecerse en la misma audiencia, salvo que se refieran a hechos supervenientes o que tengan por fin probar las tachas que se hagan valer en contra de los testigos, o de la veracidad de los documentos que se exhiban en el momento del desahogo de la inspección ocular.

**ARTICULO 223.** El Tribunal podrá ordenar, con citación de las partes el examen de documentos, objetos y lugares, su reconocimiento por actuarios y peritos, y en general practicar las diligencias que juzgue convenientes para el esclarecimiento de la verdad, y requerirá a las partes para que exhiban los documentos y objetos de que se trate.

ARTICULO 224. Toda autoridad o persona ajena al juicio que tenga conocimiento de hechos o documentos en su poder que puedan contribuir al **esclarecimiento de la verdad**, **está obligada a declararlos o aportarlos**, cuando sea requerida por el Tribunal.

## CAPITULO X DEL PROCEDIMIENTO LABORAL

ARTICULO 225. Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación y resolución de los conflictos individuales y colectivos, con excepción de la huelga cuya tramitación se sujetará al procedimiento especial que en esta ley se contempla.

ARTICULO 226. El procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes del Tribunal, la que lo turnará al auxiliar que corresponda el mismo día antes de que concluyan las labores

ARTICULO 227. La demanda se formulará por escrito debidamente firmado y se acompañarán tantas copias de la misma como demandados haya La demanda deberá contener,

- I. Nombre y domicilio del promovente;
- II. Nombre y domicilio del demandado o demandados;
- III. Objeto de la demanda;
- IV. Relación de los hechos;
- V. Documentos probatorios; o
- VI. Indicación del lugar en que puedan obtenerse los que el actor no pudiese aportar directamente.

ARTICULO 228. Cuando el servidor público ignore el nombre del titular de la institución pública o dependencia, o la denominación exacta del centro de trabajo donde labora o laboró, deberá precisar en su escrito inicial de demanda, al menos el domicilio de la institución pública o dependencia en donde prestó o presta sus servicios.

**ARTICULO 229.** El Tribunal dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, dictará acuerdo en el que se señalará día y

hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas. En este acuerdo ordenará que se notifique personalmente **a las partes** con 10 días hábiles de anticipación a la fecha de la audiencia y se entregue al demandado copia cotejada de la demanda, para que la conteste, apercibiéndolo de tenerlo por inconforme con todo arreglo conciliatorio, por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido el derecho **de ofrecer** pruebas si no concurre a la audiencia

La audiencia señalada deberá efectuarse en un término no mayor de 15 días hábiles contados a partir del día en que se haya dictado el acuerdo que la fija.

Durante la tramitación de los conflictos individuales bastará la presencia del presidente del Tribunal o del auxiliar, quien llevará a cabo la audiencia hasta su terminación y dictará las resoluciones que procedan, salvo las que versen sobre personalidad, competencia y admisión de pruebas, casos en los que citará a los integrantes del Tribunal para dictar la resolución correspondiente.

**ARTICULO 230.** Cuando el actor sea un servidor público o sus beneficiarios; el Tribunal, en caso de alguna irregularidad en la demanda, señalará los defectos u omisiones en que hubiere incurrido y hará la prevención para que se **subsanen** dentro del término de cinco días hábiles, apercibiéndolo que de no hacerlo, se tendrá por reproducido el escrito inicial.

ARTICULO 231. La falta de notificación de alguno de los demandados obliga al Tribunal a señalar de oficio nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, salvo que las partes concurren a ella o cuando el actor se desista de las acciones intentadas en contra de los demandados que no hubieran sido notificados.

Las partes que comparezcan a la audiencia quedarán notificadas de la nueva fecha para su celebración A las partes que habiendo sido notificadas no concurren a la audiencia, se les notificará por estrados o por boletín la nueva fecha de la audiencia, y a las que no fueron notificadas se les hará personalmente.

ARTICULO 232. La audiencia a que se refiere el artículo 229 de esta ley constará de tres etapas:

- I. De conciliación;
- II. De demanda y excepciones; y
- III. De ofrecimiento y admisión de pruebas.

La audiencia se iniciará con o sin la comparecencia de las partes. Las ausentes podrán intervenir cuando se presenten, siempre que el Tribunal no haya emitido el acuerdo correspondiente.

**ARTICULO 233.** La etapa conciliatoria se desarrollará en la siguiente forma:

- I. Las partes podrán comparecer ante el Tribunal personalmente o por medio de su apoderado o representante legal;
- II. El Tribunal intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes y las exhortará, para que procuren llegara un arreglo conciliatorio;
- III. Si las partes llegan a un acuerdo se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo, aprobado por el Tribunal, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo;
- IV. Las partes, de común acuerdo, podrán solicitar que se suspenda la audiencia con el objeto de conciliarse. El Tribunal podrá suspenderla y fijará su reanudación, dentro de los cinco días hábiles siguientes, quedando notificadas las partes de la nueva fecha con los apercibimientos de ley; y
- V. Si las partes no concurren o no llegaren a un acuerdo, se les tendrá por inconformes con todo arreglo conciliatorio y se pasará a la etapa de demanda y excepciones.

**ARTICULO 234.** La etapa de demanda y excepciones se desarrollará conforme a las normas siguientes:

- I. El actor ratificará o modificará su demanda precisando los puntos petitorios. En este último caso, el demandado podrá solicitar la suspensión de la audiencia, la que deberá continuarse en su estado dentro de los cinco días hábiles siguientes para contestar la demanda con sus modificaciones;
- II. Ratificada la demanda, el demandado procederá a contestarla oralmente o por escrito. En este último caso, estará obligado a entregar al actor copia simple de su contestación; si no lo hace, el Tribunal la expedirá a costa del demandado;
- III. En su contestación, el demandado podrá hacer valer sus excepciones y oponer sus defensas, debiendo referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, expresando los que ignore cuando no sean propios, y podrá agregar las explicaciones que estime convenientes. El silencio o las evasivas harán

**que se tengan por admitidos aquéllos sobre los que no se suscite controversia y no podrá admitirse prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho importa la confesión de los hechos. La confesión de éstos no entraña la aceptación del derecho;**

- IV. La excepción de incompetencia no exime al demandado de contestar la demanda en la misma audiencia; si no lo hace y el Tribunal se declara competente, se tendrá por confesada la demanda.**
- V. Las partes podrán por una sola vez, replicar y contrarreplicar brevemente, asentándose en actas sus alegaciones si lo solicitaren;**
- VI. Si el demandado reconviene al actor, éste procederá a contestar de inmediato, o bien a solicitud del mismo, el Tribunal acordará la suspensión de la audiencia y señalará para su continuación una fecha dentro de los cinco días hábiles siguientes; y**
- VII. Si las partes están de acuerdo con los hechos y la controversia queda reducida a un punto de derecho, se declarará cerrada la instrucción.**

**ARTICULO 235. La etapa de demanda y excepciones se llevará a cabo aun cuando no concurren las partes. Si el actor no comparece a la audiencia, se tendrá por reproducido en vivo de demanda su escrito inicial. Si el demandado no concurre, la demanda se tendrá por contestada en sentido afirmativo, sin perjuicio de que en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas demuestre que el actor no era servidor público, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados en la demanda.**

**ARTICULO 236. Al concluir la etapa de demanda y excepciones se pasará inmediatamente a la de ofrecimiento y admisión de pruebas.**

**ARTICULO 237. La etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas se desarrollará conforme a las normas siguientes:**

- I. El actor ofrecerá sus pruebas en relación con los hechos controvertidos. Inmediatamente el demandado ofrecerá sus pruebas y podrá objetar las de su contraparte, y aquél, a su vez, podrá objetar las del demandado;**
- II. Las partes podrán ofrecer nuevas pruebas siempre que se relacionen con las ofrecidas por la contraparte y que no se haya cerrado la etapa de ofrecimiento de pruebas. En el caso de que el actor necesite ofrecer pruebas relacionadas con hechos desconocidos que se desprendan de la contestación de la demanda, podrá solicitar que la audiencia se suspenda para reanudarse a los diez días hábiles**

siguientes, a fin de preparar, dentro de este lapso, las pruebas correspondientes a tales hechos; y

- H. Concluido el ofrecimiento de pruebas, el Tribunal resolverá inmediatamente sobre su admisión.

**ARTICULO 238.** El Tribunal, una vez agotada la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, señalará en el mismo acuerdo el día y la hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas la que deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles siguientes, y ordenará, en su caso, que se giren los oficios necesarios para recabar los informes o copias que deba expedir alguna autoridad o exhibir persona **ajena al** juicio y que haya solicitado el oferente, con los apercibimientos **señalados** en esta ley.

En el desahogo de las pruebas se procurará que se reciban primero las del actor y después las del demandado, aunque no guarden el orden en que fueron ofrecidas.

**ARTICULO 239.** Cuando las pruebas sean documentos que se hayan solicitado a autoridades diversas y no se hubieran remitido, el Tribunal las requerirá para que las envíen.

**ARTICULO 240.** Las pruebas confesional y testimonial se ofrecerán y desahogarán conforme a lo siguiente: Se podrá solicitar que se cite a absolver posiciones u ofrecer testimonio personalmente, a quienes ejerzan funciones de representación de la institución pública o dependencia, o de representación de sus titulares, así como a los miembros de la directiva de los sindicatos, cuando los hechos que dieron origen al conflicto les sean propios y se les hayan atribuido en la demanda o contestación, o bien que por razones de sus funciones les deban ser conocidos.

Cuando se trate de los titulares de las instituciones públicas, dependencias o unidades administrativas, estas pruebas se desahogarán por oficio.

**ARTICULO 241.** Desahogadas las pruebas, las partes, en la misma audiencia o en un término de 48 horas, podrán formular **sus alegatos**

**ARTICULO 242.** Una vez formulados los alegatos se declarará cerrada la instrucción y se procederá a dictar resolución, en una sesión del pleno que se verificará en un término no mayor de 15 días.

**ARTICULO 243.** En la sesión en que se dicte resolución se observarán las siguientes reglas:

- I. El presidente dará lectura a su propuesta de laudo;

- II. Acto seguido se abrirá, en su caso, la discusión correspondiente; y
- III. Finalmente el presidente recogerá la votación y declarará el resultado.

**ARTICULO 244.** Si la propuesta fuere aprobada, sin adiciones ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo y se firmará de inmediato por los miembros del Tribunal. Si se le hicieran modificaciones o adiciones, se harán constar en el acta y el Presidente ordenará que de inmediato se redacte el laudo, de acuerdo con lo aprobado.

Una vez firmado el laudo, se turnará el expediente al actuario, para que de inmediato lo notifique personalmente a las partes.

**ARTICULO 245.** Los laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, sin sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen.

**ARTICULO 246.** Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

**ARTICULO 247.** Si alguno o todos los representantes ante el Tribunal se negaren a votar o firmar una resolución, serán requeridos por el secretario, quien les indicará las responsabilidades en que incurren si no lo hacen, las cuales estarán previstas en el propio reglamento interior del Tribunal.

**ARTICULO 248.** Si el laudo fuera condenatorio, las partes podrán convenir los términos y las modalidades para su cumplimiento.

**ARTICULO 249.** Contra el laudo dictado por el Tribunal, no procede recurso alguno.

## CAPITULO XI DE LA EJECUCION

**ARTICULO 250.** las disposiciones de este capítulo rigen para la ejecución de los laudos dictados por el Tribunal, y para los convenios celebrados ante el mismo.

**ARTICULO 251** . La ejecución de los laudos y convenios corresponde al presidente del Tribunal, a cuyo fin dictará las medidas necesarias, para que la ejecución sea pronta y expedita.

ARTICULO 252. Siempre que en ejecución de un laudo deba entregarse una suma de dinero o el cumplimiento de un derecho al servidor público, el Presidente cuidará que se le otorgue personalmente.

**ARTICULO 253**. En caso de incumplimiento del laudo en los términos y modalidades establecidos, el Tribunal, a petición de la parte interesada, dictará auto para requerir su cumplimiento y, en su caso, practicar las diligencias de embargo.

**ARTICULO 254**. La diligencia de requerimiento de pago y embargo se practicará en el domicilio de la institución pública o dependencia demandada, previa citación **de su titular o** su representante **legal; si éste no** estuviese el día y hora fijados, la diligencia se practicará con el servidor público que se encuentre presente.

**ARTICULO 255**. En las diligencias de requerimiento de pago y embargo, el actuario asegurará el crédito que ampare el laudo, con intervención a los recursos en efectivo de la institución pública o dependencia de que se trate.

**ARTICULO 256**. El actuario dará cuenta de la diligencia al Tribunal quién girará oficio al titular de la institución pública o dependencia responsable de administrar dichos recursos, quien a su vez tendrá la obligación **de entregar** el importe de los recursos embargados al acreedor, en un plazo no mayor de quince días hábiles, remitiendo copia del recibo al propio Tribunal para que se archive **el expediente** como asunto concluido.

## TRANSITORIOS

**ARTICULO PRIMERO.** Publíquese la presente ley en la 'Gaceta del Gobierno'.

**ARTICULO SEGUNDO.** La presente ley entrará en vigor cinco días hábiles después de su publicación en la "Gaceta del Gobierno".

**ARTICULO TERCERO.** Se abroga el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, publicado en la "Gaceta del Gobierno" el 30 de agosto de 1939 y todas aquellas disposiciones sobre la materia que contravengan esta ley.

**ARTICULO CUARTO.** Todas aquellas disposiciones reglamentarias de carácter laboral, así como las condiciones **generales** de trabajo que se encuentren vigentes, deberán adecuarse a la presente ley o expedirse, en su caso, en un plazo no mayor de ciento ochenta días hábiles contados a partir de la fecha en que entre en vigor la misma.

**ARTICULO QUINTO.** Cualquier asunto en trámite se sustanciará hasta su conclusión, de conformidad con lo establecido en las disposiciones vigentes hasta antes de entrar en vigor la presente ley.

**ARTICULO SEXTO.** Toda referencia que se haga en otros ordenamientos jurídicos al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal que se abroga, se entenderá que es a esta ley.

**ARTICULO SEPTIMO.** Los servidores públicos federales que, con motivo de procesos de descentralización de instituciones o dependencias federales pasen a formar parte de instituciones públicas o dependencias estatales o municipales, podrán ser sujetos de esta ley y gozarán de todos los derechos y obligaciones que la misma impone si así lo establecieran los decretos, acuerdos o convenios que den origen o fundamento a la transferencia. Lo anterior, sin perjuicio de respetar las modalidades que en los mismos se establezcan en materias sindical y de seguridad social.

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los catorce días del mes de octubre de mil

**novecientos noventa y ocho Diputado Presidente O. Sergio Rojas Andersen - Diputados Secretarios.- C José Eustacio Guadarrama Trejo.- C. Carlos Cadena Corona.**

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Mex., 23 de octubre de 1998

**EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO**

LIC. CESAR (AMADOR) QUIROZ

**(RRI(A)**

**EL SECRETARIO GENERAL DE CONFIDENCIA**

LIC. ANTONIO AZCUEZ (ASILLO)

**(IINI(A)**



Manos que hacen deshilados

**Revista IAPEM No. 41.** Se termino de imprimir en el mes de julio de 1999, en los Talleres de Pliego Impresores, S A de CV ubicados en Pedro Cortes No. 402, Tels. 214-29-20 • 214 • 214-01 88. Col Santa Barbara Toluca, Méx C.P. 50050. El tiraje fue de **1000 ejemplares.**