

Revista

iapem

No. 40

Un Encuentro con la Cultura en Administración Pública

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL

OCTUBRE DICIEMBRE 1998

ISSN 0187-8484



**FEDERALISMO Y
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

instituto de administración pública del estado de méxico, a.c.

Revista del Insúrgo de Admrvvmacibn Riblica del Evado de México

CONSEJO DIRECTIVO

~ ~ **M** ~ ~
Pabaa

Tm* R z Pérez
 V4aRatLea

JMMAnpaoC—

Maed al SMT0 Mas Fbea

Rdado SmaeLZae

4lo tLM ~ ~Femy/re

LS Gas Mey

Japa F ali ~ MmbW

U AG oa Henaay

Amasé GaEUM Porez

.Meé Maliaz V6 t

Malva Paka K aPSw

Ooalea

6abyo G. Veham M y
 T _

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González	Ignacio Pichardo Pagaza
Andrés Caso Lombardo	Arturo Martínez Legorreta
Jorge Luis Castillas	Jaime Almazán Delgado
Miguel Ángel Cruz Guerrero	Guillermo Ortiz Garduño
Raúl Martínez Almazán	Gregorio Vainer Orjás
Ignacio J. Hernández Orihuela	Jorge Hernández García
Adalberto Saldarña Harlow	Alberto Mena Flores†
Jorge Guadarrama López	Juan Carlos Padilla Aguilar
Filberto Hernández Ordóñez	Victor Manuel Muñoz Meko
Roberto Rayón Villegas	Gerardo Sánchez y Sánchez
Raúl Zárate Machuca	

DIRECTORIO

Maco MMniOILb9yG eJz
Rayas

aeYb(flapae*

Galfilpe Saearala	Sapo Miles SMn
	Cmiutra NM1She
	MatiafacL.Salpffi
YvY4b DOW.	aemMaa
AMm ásMPo e	PeomVg4 Ayala
Bav4b baRSüny	CooY Fbiav aéaaa
F Wa	4 gi An,e
Falla BavW ec.	Sti9uN Aapd uMNaM r
Imi tlnbáuwY	Eo#9
Is mole	OahpW Rajanala
Ja^HIRImMidpez^	M1n C
M ora	&Msu Nao Nd.V
^bPoq 1	-a RgneavaNa
MFigo Cmatl9[Vap9z	e
tc oC.ble waptlan	Jesús G Rliiyde
Na di Gasta Fba	Oahp bRay^nea
úcbhPmbiüMb	Nhnuan
[mnLatIMD JT	

CONSEJO DE HONOR

M4o MSerez L_____

I4 MLiF k ñor 9nyoa

CYq a. MNa L\$..,

RHwbl{w Ctlab

Gaann We NtMz

COMITÉ EDITORIAL

Ma1d a Samo Mi Faz

Euaea ni **GMnaz**

JWM SYev Mena

PojaaLYZó —

SECRETARIO TÉCNICO

Petpa GONZLez Vade

DISEÑO GRÁFICO Y AUTOEDICION

IAPEM

ILUSTRACIONES

MB0. Franc _ Meva

CONTENIDO

PRESENTACIÓN				
		J~ Remirez Sekedo		54
Rea lea tnez Mm mn	5	RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO		
FEDERALISMO EN MÉXICO		Santiago G. Velasco Monea		71
Jarp Le a Culpas	16			
		Alejandra Cedi110		80
Atlatato Salase Harkw	32	Edpar Ortiz		
LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SIGNIFICADO, LÍMITES Y RETOS		MÉXICO LA CUESTIÓN SOCIAL HACIA EL AÑO DOS MIL		
José MWnu VikiIN		Enrique González TIWrci		100
		Jaime Vázquez Castillo		114

0 Revista L EM Lrgresa y ~e ad Tduca MMico. E. a 1999. Iesttin de AdrdNs n Púb ca dal Estado a México. Av. HgalOO Pa Nóm. 503, Col. La Merced, Toluca México C P. 50Cá0. TRH, y la (71) 143511, 14- -89. 1407-83 ISSN01874181. Cerbfriradode LciNd de TINA No.6714. Carbcab de Licied de Canlenitlo No.6995 CMrfca1o a Rasara a DercPS a uso exclus^iv^o^d.Ny TINI No. 2967-93.

Ira SIUYOG que yacer) c osa oda son Inponsabi dad a los arNree y c expresan namsaiarana el unte de vista del InsdNb de Adminis&a PONKa del EsWo de



Pata Fr
Wo.cbab Afslla
r& ata losa)ayhbn'.
TAVwayMgNaáal.

laOhti rd zM huasa mola lira
 M-b cle (wadal.

PRESENTACIÓN

México lleva muchos años inmerso en una larga crisis económica que se inicia en los años 70 y que, no obstante ligeras mejoras no termina de recuperarse. Millones de connacionales han visto caer su nivel de vida al de una generación anterior y muchos de los indicadores sociales se deterioran: el grado de escolarización descende, reaparecen enfermedades erradicadas, aumenta la delincuencia, la corrupción alcanza niveles insospechables en el ámbito público y privado y, el gobierno pierde credibilidad, en especial porque la recuperación no se vislumbra a corto plazo, y la capacidad de posponer mejores condiciones de vida de millones de personas en situación de pobreza y extrema pobreza, se ha agotado

En la actualidad la sociedad exige a la administración pública aumentar sustancialmente su efectividad social; incorporar novedosas tecnologías administrativas y de ges-

ción, profesionalizar permanentemente a todos los servidores públicos, garantizar una relación satisfactoria entre costos y resultados de los servicios públicos sin esperar mayores recursos, porque no se tienen y probablemente no se dispondrá de ellos en el corto plazo. En consecuencia, el gobierno debe optimizar los recursos disponibles y adaptarse a las nuevas circunstancias, definiendo claramente sus fines. 1 labrá que administrar la escasez para atender las demandas sociales tradicionales, hoy acentuadas y agravadas por la intensificación de las carencias y por el aumento de demandantes, pero también para afrontar nuevas exigencias, con planteamientos y respuestas viables e innovadoras.

El Estado no resolverá sus carencias ni enfrentará con éxito los retos actuales y futuros sumando o restándole a las acciones que se desarrollaban en el pasado de redefinir priorida-

des, de reformar a la sociedad, a su representación social y política, y hasta al Estado, sin mejorar en forma significativa su capacidad de gobernar y administrar bien la *res pública*.

Una administración pública eficaz, previsoras en vez de reactiva, racional y oportuna en el cumplimiento de sus cometidos, constituye la mejor garantía para un gobierno estable, fortalecido por una sociedad cada vez más organizada, participativa, responsable y comprometida con su propio mejoramiento social.

La necesidad de contar con estructuras y procesos públicos de gestión ágiles y eficientes, representan un planteamiento que no puede omitirse. Un análisis prospectivo de la administración pública con vistas a constituirse, no sólo en una herramienta para la planeación, sino que, además y sobre todo, en una plataforma para la acción, debe

necesariamente tomar en cuenta la modernización del país a la que se aspira y, a la par de los logros, las deficiencias e insuficiencias que aún presenta la actividad publiadministrativa para contribuir a la gradual y firme realización del cambio deseable y necesario por la población y el mismo gobierno.

De tal manera, reflexionar sobre la administración pública en sus diferentes ámbitos, identificar sus principales problemas y tendencias de evolución para, por ejemplo, incidir sobre su desempeño y las relaciones que deba estrechar con las múltiples organizaciones sociales, constituye una tarea prioritaria,

permanente e inagotable no sólo para los gobernantes y servidores públicos, sino también para académicos, especialistas y sociedad en general.

Por lo anterior, los trabajos que integran este volumen comprenden un importante espectro de la temática política y de la administración pública, a saber: el impulso de un nuevo federalismo que vigorice la unidad nacional respetando en todo momento la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios; la necesidad de transformar el paradigma burocrático mediante una nueva administración pública; la definición del perfil de un nuevo

administrador público honrado y capaz, con claro sentido de su responsabilidad social; los retos y perspectivas de la administración pública del Estado de México; el análisis de las finanzas municipales del que deriva el imperativo de desarrollar además de los recursos fiscales otras alternativas para el financiamiento del desarrollo municipal; la política social en el país; y en el marco del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reflexiona acerca de éste tan controvertido tema, a fin de avanzar hacia mejores condiciones de igualdad, libertad y justicia para todos los ciudadanos.

Marco Antonio Morales Gómez
Presidente del IAPEM

EL FEDERALISMO
MEXICANO.
EVOLUCIÓN Y
PERSPECTIVAS

Raúl Martínez Almazán

1. *Federalismo Histórico.*
Principios Fundamentales

Estado Federal

El análisis del sistema federal de gobierno se asocia con la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Fue precisamente en esa nación donde se estableció por primera vez esta particular forma de gobierno. Los autores de la Constitución estadounidense de 1789, ante la posibilidad de que la autoridad federal pudiera invadir la jurisdicción soberana de los estados integrantes de la Unión, se preocuparon por mantener un adecuado equilibrio en la distribución de competencias entre la propia Federación y los estados miembros, James Madison, en defensa del sistema federal, afirmaba que "...el gobierno

federal y el de los estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas".'

Los puntos sobre los cuales se puede comparar al Gobierno federal con el de los estados son la disposición que respectivamente pueden tener para resistir y frustrar las medidas del otro. En tal sentido, podemos afirmar que un Estado federal posee las siguientes características:

- a) Una Constitución que crea dos órdenes coordinados. el de la Federación y el de las entidades federativas.
- b) Los estados gozan de autonomía y se otorgan su propia Constitución para conducir su régimen interno,
- c) Los funcionarios de los estados no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos ne-

cesarios para satisfacer sus necesidades.

- e) Las entidades federativas deben intervenir en el proceso de reforma constitucional.
- f) Existiendo además un sistema de coordinación fiscal entre los ordenes federal, estatal y municipal.

Cabe señalar que no todas las características anotadas se dan en un determinado Estado federal, aunque sirven para calificar a un Estado como federal o no.²

El punto de partida para la creación de un Estado federal es, necesariamente, la aprobación de una Constitución que organice los poderes federales y a los estados-miembros. Al respecto, Jacinto Fava Viesca explica que "...la Constitución escrita, es el indispensable documento que permite conocer con una absoluta precisión, la forma cómo están estructurados los poderes públicos; este texto permite precisar las facultades otorgadas al poder federal y legitimar

Diputado por el Paredón I y II. — i. n. n. r. u.
Institucional y la VII Ley; datada
r- r, tnd. fundad, r d-ll r l
tn dr Adniüstraci(n Públ. a d() Fiado
de Níxi...

vdo. 1, y, -r/ i. n l+ti y1.xi
lond,, di 1—11,111 pn.n. nuca, 1971.
p^a 119

Cfr. Camva, b,, Pbdrr, hcnn, e
Ltinodu^eri^a NI, 1-, UA'AM, 1971



las competencias de los estados".

La Constitución escrita resulta esencial no solamente por su carácter organizador, sino porque constituye la mejor garantía para los estados miembros. En otras palabras, el Pacto Federal queda consagrado en la Constitución, contando los estados miembros con la seguridad de que los poderes de la Unión no tendrán más ac-

tuación que la expresamente pactada y definida en el texto constitucional.

Todos los Estados federales contienen el principio esencial de la supremacía de la Constitución. Es decir, la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución federal. Las propias constituciones de los estados miembros, como expresión de su soberanía, forman parte del orden jurídico del país, por lo que necesaria-

mente tendrán que supeditarse a la Constitución federal, no pudiendo oponerseles en ningún sentido. Precisamente esta supremacía de la Constitución garantiza la eficacia del federalismo, el cual permite el pleno ejercicio de la soberanía de los estados de acuerdo a lo estipulado por la propia Constitución federal.

Esta Constitución, como expresión de la soberanía popular, es aplicable en la totalidad del territorio nacional; es rígida y escrita: rígida para establecer un procedimiento especial de reformas a la Constitución para proteger la existencia de las normas supremas y escrita para definir con precisión las materias que corresponden al Gobierno federal y a los estados miembros.

La base del sistema federal son las unidades territoriales llamadas estados o provincias, con suficientes poderes de *jure* y *de facto* para mantener su identidad regional así como su autonomía financiera y política. Bajo el sistema federal están definidas las atribuciones de cada

Faya Viena, Ladmu. *El Federalismo Mexicano*. México, INAP, 1988. p 31.

una de estas unidades territoriales así como las que les son concurrentes. Cabe señalar que las atribuciones fiscales corresponden al gobierno federal. Las disputas entre gobiernos se sujetan invariablemente a un proceso jurídico y de Cortes supremas.

Dentro del sistema de gobierno federal destaca toda una gama de intereses comunes entre los diferentes órdenes de gobierno que configuran el perfil del federalismo moderno, tales como la planeación nacional, el desarrollo nacional y regional, la autonomía financiera y política, la disponibilidad de recursos suficientes para atender sus necesidades públicas, mayor participación democrática, eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios y la facultad de atenuar desequilibrios regionales en materia de distribución del ingreso. En este sentido, las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales constituyen una derivación del amplio espectro de acciones que pueden ser realizadas en el marco del sistema federal.

Estado Central

El Estado central deriva de un orden supremo que es expresión de la soberanía popular: la Constitución, la cual, a diferencia de aquéllas que norman el sistema federal, establece un solo orden jurídico válido para todo el territorio nacional. En lo jurídico y en lo político parte del vértice superior, es decir, de acuerdos que hacen posible la vida nacional, hasta las normas inferiores, que regulan aspectos particulares, formando así una estructura jerarquizada y centralizada. Las regiones que conforman el Estado Unitario o central no tienen autonomía política y financiera ni ordenamientos jurídico-constitucionales propios.

Los inicios del Federalismo

La organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista. En efecto, según explica José Gamas Iorruco "...el monarca español fue absoluto, concentraba las facultades; la jerarquía gubernamental emanaba de él y actuaba en su nombre;

las normas que fluían por toda la estructura eran sus creaciones y aun cuando delegaba por fuerza alguna de sus funciones se reservaba siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados".

La independencia de México se logró mediante la unión entre quienes habían luchado por ella y quienes la habían combatido. Dos corrientes confluyeron en la hora decisiva: la formada por los insurgentes partidarios del establecimiento de una República y la de los intereses criollos identificados con el orden colonial y la Monarquía. En marzo de 1821, el ejército realista comandado por el criollo Agustín de Iturbide y el ejército insurgente, comandado por el mestizo Vicente Guerrero, firmaron el "Plan de Iguala" que proclamó la Independencia de México con respecto de España y estableció un gobierno monárquico. Estas dos tendencias, con el tiempo, conformarían dos bandos irre-

Gamas TorNCO, In(*El Federalismo Mexicano*. MAéxico, Sep Setentas, 1975. p 21.

conciliables, a saber, los partidarios de una República Federal y los partidarios de una República Central.'

El 19 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide fue proclamado Emperador de México. Sin embargo, el brigadier Antonio López de Santa Arma se rebeló en Veracruz v al amparo del Plan de Casamata, exigió el desconocimiento de Iturbide como Emperador, pidió el establecimiento de la República y reivindicó la reinstalación del Congreso Constituyente inaugurado en noviembre de 1821.

El Plan de Casamata abrió las puertas al federalismo v sus postulados fueron adoptados por las diputaciones provinciales. Una vez reinstalado el Congreso, se discutió si debía tener el carácter de convocante a nuevas elecciones para diputados o de constituyente que diera forma jurídica v política al país. Resuelta la disyuntiva, se convocó a un nuevo Congreso Nacional Constituyente para dar a la na-

ción la forma de una República federada. Por decreto del 17 de junio de 1823 se dieron las bases para la elección del nuevo Congreso Nacional Constituyente, cuyos diputados recurrieron al modelo que ofrecía la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica.

El 28 de julio de 1823, Prisciliano Sánchez dio a conocer el 'Pacto Federal del Anáhuac', en el cual se estableció que... "La Nación queda una, indivisible, independiente v absolutamente soberana en todo sentido, porque bajo ningún aspecto político reconoce superioridad sobre la tierra. Sus intereses generales los administra la autoridad central dividida en tres poderes suprenos.-cada estado es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior bajo cuyo respecto, se dice soberano de si mismo. tiene su legislatura, su gobierno v sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan".

El sistema federal mexicano quedó consagrado en el Acta Constitutiva y en la

Constitución de 1824; se establecieron entonces dos tipos de órdenes de gobierno: el de la Federación y el de cada uno de los estados; se dispuso a nivel federal, la división de poderes. En el caso del Poder Legislativo, se instauró el sistema bicameral, con respecto a los estados se determinó su autonomía para darse su Constitución v sus normas dentro del marco señalado por la Constitución Federal.

La cotlvalidacida del Federalismo

Evocando a Jesús Reyes Heróles,» al triunfo de la República Federal en 1824, México se mantuvo como una sociedad fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir. De esta situación estaban llamados a surgir el Partido Liberal v el Partido Conservador.

La contienda política entre los partidarios de la República Federal v de la República Central se inició durante la primera admi-

nistración republicana de Guadalupe Victoria. Las actividades de ambos bandos se realizaron a través de las logias masónicas. La del rito yorkino reunió a los ex-insurgentes y federalistas, en tanto que la del rito escocés agrupó a los partidarios del centralismo. El germen de los partidos liberal y conservador resulta por demás evidente en el trabajo de tales logias. A partir de 1835 y hasta 1854, fecha del Plan de Avutla, el país se vio envuelto en una lucha constante entre las facciones liberales y conservadoras que, respectivamente, abogaban por mantener el régimen federal o por instaurar el centralismo.

El "Plan de Avutla"; proclamado por el Coronel Florencio Villarreal el 1 de marzo de 1854 y reformado poco después por Ignacio Comonfort, condensó la repulsa que el pueblo tenía en contra del despotismo y fue el acontecimiento que originó la cruzada nacional en contra de Santa Arma, que cayó

irremisiblemente. Por eso, el movimiento de Avutla es el segundo despertar del poder constituyente mexicano precursor del constitucionalismo de 1857 y de la Reforma que, en definitiva, habrían de consolidar al Estado federal.

En cumplimiento de lo estipulado por el "Plan de Avutla", el Gobierno Provisional del Presidente Comonfort convocó a un nuevo Congreso Constituyente encargado de redactar el texto de una nueva Constitución, la cual fue jurada el 5 de febrero de 1857. La Constitución de 1857 confirmó la vocación federal, republicana, representativa y democrática del Estado, la soberanía popular y la división de poderes. A los estados miembros de la Unión les ratificó su condición de libres y soberanos en su régimen interior.

El régimen federal adoptado en la Constitución de 1857 se fue consolidando, en el aspecto jurídico-constitucional, mediante la asunción de dos modalidades: la creación de los estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863,

1868 y 1869, respectivamente y el restablecimiento del Senado en noviembre de 1874.8

La Constitución de 1857 vigente hasta 1917. Fue un período rico en acontecimientos, pudiendo dividirse en tres momentos: la Guerra de Reforma, la intervención extranjera y el Imperio de Maximiliano; la Restauración de la República o sea los gobiernos constitucionales de Juárez y Lerdo y el régimen de Porfirio Díaz.

2. Federalismo moderno

Durante los 35 años del gobierno de Porfirio Díaz, el federalismo fue letra muerta y la vida del país estuvo supeditada a la voluntad del dictador. Esta situación motivó que, en 1910, Francisco I. Madero tomara las armas al amparo del Plan de San Luis y la consigna "Sufragio Efectivo, No Reelección." A partir de entonces, la Revolución mexicana se orientó a terminar la dictadura, a rescatar la vigencia de la Constitución de 1857 y más

vi 1 Plan de A_v II, ..n .. u Rrlor_ dr 1851, en Tena lLmun.. Felipe. a1x .11 p'. 4P2-IVx

v 1 c 17 1, 1 de lxa l ena IR mínq, Pclipr-. op if ... 91v-n,.

tarde, a reivindicar los derechos sociales.

Luego del asesinato de Madero y del Vicepresidente José María Pino Suárez, el entonces Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció a Huerta como jefe del Poder Ejecutivo Federal por violar el pacto federal y traicionar a Madero. Carranza lanzó el "Plan de Guadalupe"; dando origen a la Revolución Constitucionalista que habría de fructificar en la Constitución Federal de 1917.

La Constitución Federal de 1917

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista fue convocado un Congreso Constituyente que inició sus trabajos en la ciudad de Querétaro el 2 de noviembre de 1916, mediante la presentación del proyecto de la nueva Constitución, Carranza señaló la necesidad de dotar de pleno contenido al ordenamiento federal, consolidar la soberanía de los estados y la

autonomía de los municipios.

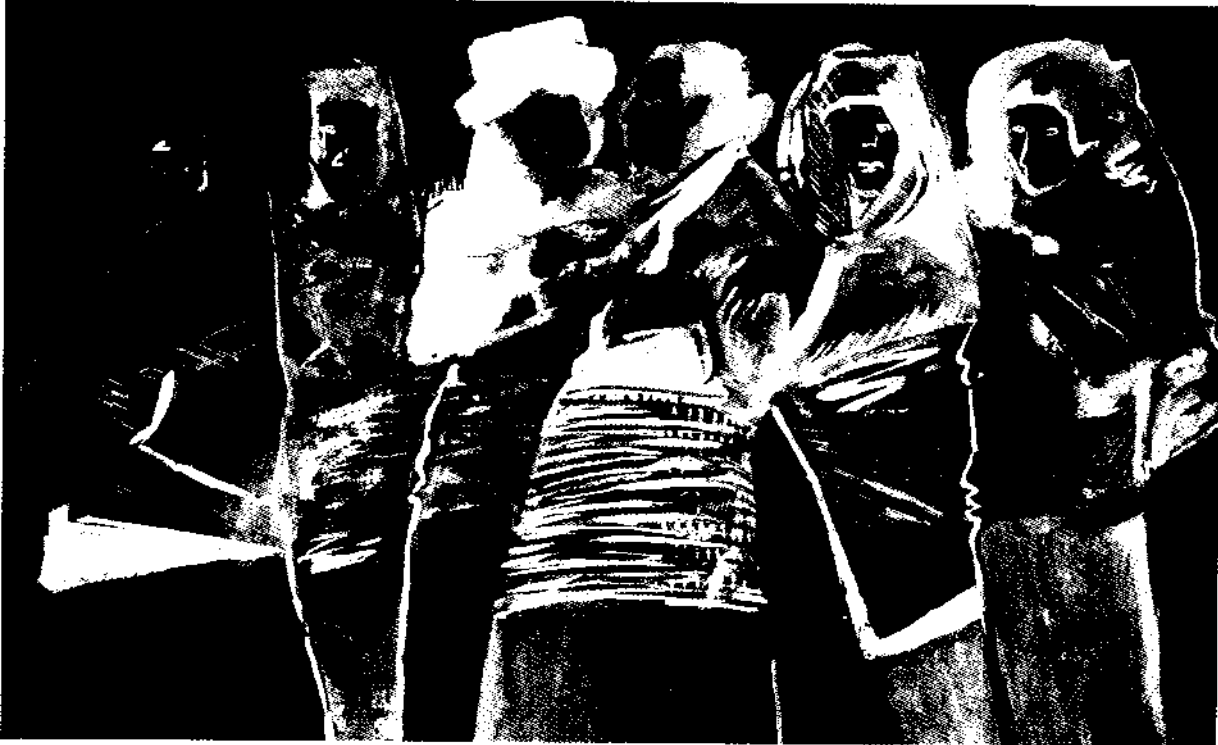
El Congreso Constituyente de Querétaro confirmó la vigencia del sistema federal, en el artículo 40 de la Constitución, expedida el 5 de febrero de 1917, tal como lo había establecido la Constitución de 1857. Asimismo, conservó la intervención del Estado en materia de correos y añadió los servicios de telégrafos y radiotelegrafía así como la emisión de moneda por un banco central. La intervención del Estado establecida en el artículo 28 constitucional ha jugado un papel decisivo en el desarrollo nacional. Las disposiciones constitucionales vinieron a confirmar el papel del Estado mexicano hoy día como promotor de dicho desarrollo nacional. Fue entonces evidente que la participación del Estado en la economía tendría como objetivo desarrollar áreas prioritarias, ante la insuficiente o nula inversión de capitales privados. Cabe señalar que la intervención estatal sirvió para decantar áreas susceptibles de participación de capital privado

respecto de aquéllas que, por razones estratégicas, son manejadas y administradas exclusivamente por el Estado, tales como las comunicaciones por satélite, el petróleo e hidrocarburos, la petroquímica, los minerales radioactivos, la energía nuclear, la electricidad y los ferrocarriles. El artículo 28 constitucional sirve de límite natural entre las responsabilidades de la República y aquéllas de las entidades federativas. Como dice Jacinto Faya Viesca... "Este artículo refleja hasta dónde conviene que llegue el alcance de la centralización y, al mismo tiempo, desde que punto de vista las entidades federativas pueden actuar fortaleciéndose así; la descentralización"^o

En materia fiscal y financiera la Constitución de 1917 no establece una distribución de las fuentes tributarias para la Federación, las entidades federativas y los municipios, sino que otorga facultades a los estados para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto

Vid. "Plan de Guadalupe", en Tena Ramúcr., Felipe- ajt. de pp. 744-045.

Faya Vie. a, al., d,1,



local (Artículo 124) v los presupuestos municipales (Artículo 115), señalando también diversas prohibiciones para establecer impuestos a los estados (Artículo 117).

La Constitución de [917 establece el principio de concurrencia entre la Federación y los estados en materia impositiva, con excepción de las fuentes tributarias reservadas en forma exclusiva a la Federación.

El Artículo 7,1 fracción XXIX de la Constitución, otorga facultades al Con-

greso para establecer contribuciones en materia de: comercio exterior, aprovechamiento t explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4" N' 5" del Artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; especiales sobre: energía eléctrica, producción v consumo de tabacos labados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos

de su fermentación, explotación forestal, producción v consumo de cerveza.

La citada fracción XXIX establece además que... "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de esas contribuciones especiales, en la producción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

La Constitución de 1917 se refiere también a la or-

ganización de los poderes públicos de los estados. Así, en el artículo 115 se señala que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, complementado por el artículo 116 constitucional que ordena que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La Reforma Municipal de 1983

La Constitución Federal de 1917 en su artículo 115 estableció la autonomía política, la elección directa de los ayuntamientos, la libre administración de su hacienda y la suficiencia económica, así como la atribución de personalidad jurídica como **elementos** integradores del municipio libre. Sin embargo, como

afirma Roberto Ortega Lomelín "...éstos nunca tuvieron una cabal vigencia debido, entre otras causas, a la insuficiencia del texto constitucional y a una fase histórica de consolidación que se tradujo en una superviviente centralización".¹

Derivado de lo anterior y ante el reclamo generalizado en favor del fortalecimiento municipal, en 1983 se reforma el artículo 115 constitucional, iniciándose un proceso de fortalecimiento municipal en los ámbitos económico y político. Dicha reforma proporcionó el sustento jurídico y abrió la posibilidad para que la coordinación de las entidades federativas y los municipios -se realice a través de convenios, a efecto de que los propios municipios asuman la prestación de los servicios públicos, el ejercicio de funciones y la ejecución y operación de obras públicas que corresponden por competencia a la Federación o a los propios estados pero qué, por estimar-

se su ejercicio o ejecución más efectivos a cargo del municipio, se pueden transferir a ese ámbito. En sentido inverso, los municipios pueden convenir con el estado la modalidad que permita a ésta hacerse cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones prediales.

Descentralización y desarrollo regional

En los últimos años y como parte de un ejercicio de fortalecimiento del federalismo y de reforma del Estado, el Gobierno federal ha venido impulsando una estrategia de descentralización que tiene como fin promover el desarrollo regional equilibrado y evitar la concentración de las actividades públicas, económicas y productivas del país. Para ello, se ha impulsado el diseño e implementación de instrumentos fundamentales de redistribución del ingreso y del gasto público que tienen como característica fundamental la coordinación entre el nivel federal y estatal. Tal es el caso del Convenio de Desarrollo

¹ Ortega Lomelín, Roberto - *El Nuevo Federalismo*. México Porrha, 1988 P. 380.

Social (CDS) y del Sistema de Coordinación Fiscal (SCF) 12

3. Nuevo Federalismo

Los avances registrados en los últimos años en materia de fortalecimiento del federalismo y de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno han permitido superar situaciones de hecho que, por omisiones jurídicas o por vicios administrativos, han retrasado el desarrollo pleno del sistema federal.

La reforma del Estado presenta avances evidentes en materia de fortalecimiento del Pacto Federal y de una mejor distribución y respeto a las facultades de los tres Poderes de la Unión. Por el otro, la sociedad mexicana de fin de siglo y las condiciones internas e internacionales en las que México desarrolla su economía demandan la profundización del federalismo que permita a la sociedad elevar su nivel de vida, consolidar las instituciones, avanzar en la democracia y defender en

todos los ámbitos la soberanía del país y asumir la tradición federalista y liberal del constitucionalismo consentido social?³

De ahí que, de cara al nuevo milenio, se requiere un Nuevo Federalismo como eje articulador de la fortaleza de la nación; la defensa de las libertades y los derechos humanos; la lucha por la justicia social; el perfeccionamiento de la democracia y el establecimiento de un Estado que utilice la ley para transformar la realidad social con propósitos de mayor justicia.

En razón de lo cual acerca de la reforma del Estado, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo ha señalado que... "El federalismo es un acuerdo político fundamental de distribución del poder y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia. El federalismo es un método democrático en el que las colectividades autónomas cobran el

control de los resortes del gobierno en los ámbitos de su competencia. Su objetivo es detonar el potencial dinámico de las comunidades para enfrentar sus propios problemas... En la construcción de un nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal... Un Gobierno Federal, hoy omnipotente y omnipresente, debe ceder espacios reales de acción gubernamental a estados y municipios -14

En esta perspectiva se busca que el Nuevo Federalismo conduzca al logro de un proyecto social y político que responda a la actual coyuntura, sin menoscabo de los planteamientos históricos de la Revolución. El Nuevo Federalismo, se refiere también a la necesidad de un-

in Memoria del Dr. Ernesto Zedillo, candidato del PRJ, la Presidencia de la República, en el pon. Nacional de D.F., 4 de agosto de 1994 en Zedillo Ernesto, "Mi Vocabulario", Oaxaca, 1994, *Impr. la vida democrática*. Rdmna. hirió ira A.C. pp 23-21

³ Marmre Alma, 6n, RaGL *Las Finanzas del Sistema Mexicano*. México, INAP, 1988 p 157

Maníos, Alnit n, Raúl *Las Relaciones Externas y Fedemocráticas* en el MOA1- México, *Luffiuto Nacional de Desarrollo Municipal*, 1980L pp X95-00

pulsar una profunda reforma del sistema de coordinación fiscal con el fin de destinar mayores recursos a los gobiernos locales y estatales y, así, emprender una reforma a fondo que descentralice funciones bajo la responsabilidad del gobierno federal.⁵

Esta propuesta de redistribución de competencias tiene, en efecto, el objetivo último de fortalecer la práctica del federalismo, de descentralizar la vida nacional, de fomentar el desarrollo armónico y justo de todas las regiones del país y, de manera significativa, de devolver al municipio todas aquéllas atribuciones relacionadas con la función primordial de esa institución, por ser el gobierno directo y efectivo de la comunidad básica.

Reforma del Estado

En razón de lo cual, la reforma del Estado, comprende una reforma fiscal integral; un Nuevo Federalismo, el fortalecimiento municipal, el fortalecimiento del sector financiero, el

fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del poder legislativo; los derechos y cultura indígenas; el diálogo y la paz en Chiapas; seguridad pública y justicia; los derechos humanos; democracia e iniciativa popular.

Llegar al siglo XXI con un federalismo renovado, pleno, fundado en el fortalecimiento del municipio, nutrido por el vigor de los estados, respaldado por una genuina división de poderes y por una acción gubernamental cercana a la ciudadanía y responsable ante ella. El Nuevo Federalismo debe fomentar la participación de todos los órdenes de gobierno en un marco constitucional de facultades precisas y deberes puntuales, pero sobre todo, exigibles. Este Nuevo Federalismo debe efectivamente trasladar recursos, atribuciones y responsabilidades, poder de decisión y autoridad hacia los órdenes de gobierno más próximos a la comunidad y terminar con el centralismo que, en la práctica, obstruye la iniciativa de las personas y retrasa el desarrollo integral del país.

El Nuevo Federalismo supone, así mismo, el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del poder legislativo.

4. El futuro

En el curso de los últimos años, se ha venido instrumentando una estrategia general de reforma del Estado que responda a las demandas de la sociedad de fin de siglo permitiéndole cumplir con mayor eficiencia sus responsabilidades constitucionales. La nueva concepción del Estado ha dejado atrás las políticas paternalistas que, de alguna manera, retrasaron el desarrollo de nuestro sistema federal y que en los hechos, limitaron la autonomía de los estados y municipios.

En el marco estricto de la reforma al artículo 115 de la Constitución las autoridades de los diversos estados de la República han procedido a actualizar sus respectivos ordenamientos jurídicos, particularmente aquéllos que se relacionan con las facultades y atribuciones de los municipios.

Pichardo Pasma Iñáñigo. *El federalismo en México*. Secretaría de Gobernación, 1991. p. 915.

Como producto de este ejercicio, los municipios han logrado captar y administrar los recursos por concepto de agua v predial. Debe destacarse que la reforma del Estado también plantea nuevas relaciones políticas entre los tres órdenes de gobierno, lo que permite mayor vigor del Pacto Federal y una observancia certera de la ley suprema de la nación.

El Nuevo Federalismo comprende los campos jurídico, fiscal, económico, político y administrativo v responde al reto de promover nuevas relaciones intergubernamentales en todos los ámbitos que permitan fomentar el desarrollo equilibrado, armónico y justo de las regiones del país, exige observancia estricta de la división de poderes v del respeto a la autonomía política de los gobiernos estatales. Asimismo, toma en cuenta la oportunidad de que los estados y municipios tengan gravámenes propios, dirijan y controlen sus respectivos presupuestos. En esta vertiente, la oferta del Nuevo Federalismo permite crear nuevas leyes de

participación fiscal que vigoricen la hacienda pública y robustece las estrategias de descentralización v desconcentración de la vida nacional. De igual manera contempla una estrategia de regionalización yuc permita identificar nuevas fuentes de financiamiento v mecanismos de desconcentración de recursos federales para el desarrollo regional.

El Nuevo Federalismo constituye un aspecto central de la reforma del Estado. En la actual urvuntura nacional, adquiere una renovada importancia en la medida que establece los fundamentos para que los gobiernos estatales v municipales puedan contar con recursos suficientes v con finanzas públicas sanas permitiendo a las autoridades responder con oportunidad a las demandas de la sociedad y, particularmente, a las de los grupos que viven en extrema pobreza.¹

¹Al.,l,r,, pr rlunciaans par morsa
Zvd Jlo, rmdiJaco dol 19:1 n In Fn
d, la República, *duranN* ol Faro
Naciarod d, < nmbaly a la poLw,..
f...t, d, Narrias, 13 d, nn"r d:
19sA. u, Fnusro *tes y ra:p.,csvs r*
(B,n^rronmo^a Sonern lid.,,1941. p. N'i

La propuesta política del Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo para vigorizar el Nuevo Federalismo es rica en su contenido v realista en el diagnóstico. En la perspectiva de dicha propuesta, la práctica federal es susceptible de enriquecerse La base para avanzar en este sentido la ofrece la experiencia acumulada por el Estado, como parte de un proceso dinámico e integral que se relaciona con la institucionalidad de la nación; la práctica del federalismo en México ha sido objeto, tradicionalmente, de adecuaciones orientadas a fortalecerlo v a consolidar el desarrollo armónico v sostenido de todo el país. De ahí que la oferta de un Nuevo Federalismo tenga como referencia el valioso acervo que representa más de un siglo de vida federal intensa e ininterrumpida.

FEDERALISMO EN MÉXICO

Italo A. Grillo

1. Introducción

El tema del federalismo es tan viejo como los debates y propuestas en el Congreso de Cádiz, del diputado novohispano Miguel Ramos Arispe, en 1812, al demandar la autonomía provincial para las posesiones españolas en América y los trabajos jurídicos de los diputados mexicanos que establecieron la primera Constitución del país en 1824. Los antecedentes se encuentran en la Constitución norteamericana, en las constituciones francesas y en los escritos de Hamilton en *El Federalista*.

El tema para México resultaba ser una novedad ideológica y jurídica, puesto que la administración pública indígena y colonial se basaba en una organización centralista, no democrática y rígida. Fue muy importante la organización política que introdujeron

los Borbones en España, puesto que las Intendencias con las que organizaron la descentralización política en la Nueva España, constituyeron las bases formativas de los estados mexicanos.

Así del Reino de México e Intendencia del mismo nombre, nacen el Distrito Federal y en una primera instancia el Estado de México. Años después se forman los estados de Guerrero, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, y una parte de Querétaro.

El Imperio mexicano de Iturbide es el primer intento jurídico centralista de organización del Estado mexicano, otros fueron las Siete Leyes de Santa Anna, de 1836; las bases orgánicas de 1843 y de 1853, expedidas por Santa Anna. Luego las luchas políticas del siglo XIX tienen como origen las discrepancias de los grupos criollos en el poder en torno a la organización política del Estado y sus relaciones intergubernamentales. Centralismo versus Federalismo; Conservadurismo contra Liberalismo.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917, recogen el sentido y programa político de los liberales triunfantes. Somos una República, representativa, popular, democrática y federal, con sus tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal y tres poderes, en la Federación y estados: Ejecutivo, Legislativo y judicial, organizados dentro del pensamiento político de Montesquieu y Locke.

Si bien esta es la organización política del Estado liberal mexicano, en la práctica es fuertemente centralista en lo político, en lo administrativo y sobre todo en lo económico. "Se habla de que México tiene una trayectoria del federalismo hacia la federalización, de que existe un gobierno de índole central con aspectos descentralizados, de que vivimos un federalismo teórico y un centralismo práctico." 1 Sólo en los últimos años empieza a cambiar este panorama, con el llamado

1 Anudado huidadov dol 1nsitutn de Admininüadhñ Pública del 0.ciado de

1 Valencia Carri ona. Salvslur. *D'a rho ebnsnrvciona* [M.,.ú.:no a Fin de 5,970 Mexico, Eaüovial **UNAN**, p. 293.

Nuevo Federalismo, que auspicia mayores esquemas de descentralización, de autonomía y de división de poderes, de mayor democracia electoral y de mayores recursos a los estados y municipios.

2. Antecedentes ideológicos

Los padres del federalismo americano: Alexander Hamilton, James Madison y John Jay escribieron en "The Federalist" en 1780, los principios fundamentales del movimiento federalista vigente hasta la fecha, e influyeron notablemente en la concepción organizativa del Estado mexicano de Ramos Arizpe, Mora, Prisciliano Sánchez, Lorenzo de Zavala, Sánchez de Tagle, Gómez Farías, Muñoz Ledo y toda un pléyade de pensadores federalistas mexicanos y de luchadores políticos del Partido Liberal a lo largo del siglo XIX.

De la mayor importancia son los comentarios de Hamilton; en menor grado los de Madison, que posteriormente fue Presidente de la República y del Senador Jay quien intervino en los capítulos referentes



al papel del Senado en la ratificación de los tratados internacionales. Es interesante mencionar, a título de ejemplo, el número 32 de *LI Federalista*, en donde Hamilton toca el espinoso tema del poder de la Unión para imponer impuestos y el poder de los estados y

administraciones locales para el mismo propósito. Considera que debe siempre preservarse el equilibrio constitucional entre los gobiernos, federal y de los estados, "que los estados individuales deben poseer una autoridad independiente y no centro-

lada para levantar sus propios ingresos para la satisfacción de sus propias necesidades".²

La base ideológica subyacente en todos estos escritos de "El Federalista", es sin duda alguna, la del equilibrio, entre poderes y entre instancias gubernativas: Federación, estados y municipios, Las luchas políticas no solamente van a ser en materia de intereses, sino también, y de manera muy importante, las luchas internas por mantener el equilibrio institucional. Todas las relaciones intergubernamentales estarán teñidas de esas luchas equilibradoras, es decir, las luchas por verificar el poderío institucional. De acuerdo con los teóricos del siglo XVII y XVIII, esta sería la mejor manera de evitar la dictadura y de preservar la democracia electoral y la institucional.

"La constitución anglo-americana se enfrentó al delicado problema de establecer garantías internas de limitación de los poderes.

De ahí el famoso sistema de los frenos y balanzas que atribuyó a cada uno de los distintos poderes facultades de control y acción sobre los demás... estableció mecanismos de colaboración entre los distintos departamentos del gobierno y un sistema de controles recíprocos que garantizaban el equilibrio de los poderes".³

El México del siglo XIX, era un inmenso crisol ideológico e institucional; lejos de llegar a la democracia, el mexicano del siglo XIX se caracterizó por ser rebelde a las instituciones y su afinidad de caudillismo, dándose multitud de levantamientos, pronunciamientos, asonadas, e incluso algunas revoluciones, lo mismo que varias intervenciones extranjeras -la americana de 1847 y dos francesas, la llamada Guerra de los Pasteles y el Imperio de Maximiliano-, así como dos grandes rebeliones que originaron la separación de Centroamérica y de Texas. Centroamérica venía teniendo

pensamiento y luchas libertarias desde la Colonia española y cristalizaron durante el Imperio de Iturbide; la separación de Texas ocurre también dentro de un régimen centralista, la República de Santa Arana de 1836.

3. Federalismo en México

La idea federalista versus la centralista, prohija una descentralización regional y comunitaria, con lo que el mexicano pudo evitar la balcanización del país. La descentralización regional, en el caso del federalismo conlleva la autonomía y la celebración de un Pacto Federal entre iguales; los estados, que ceden parte de su autonomía y soberanía para dar nacimiento a otro ente con mayor autonomía y soberanía: la Federación, que no solamente viene siendo la suma de sus estados, sino un ente superior a los mismos.

Este tratamiento de autonomía y soberanía en el federalismo está vigente no sólo en nuestra Constitución, sino que es letra reciente en la Constitución española actual, que ha ido

² Hamilton, Alexander; Jay, John. *Madison's The Federalist*. New York, 1787. Modern Edition. 1972. p. 193.

³ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. México. Editorial Porrúa, 1982.

creando a la par que un reino (evidentemente centralista) un conjunto de comunidades autónomas. Hace apenas algunos meses el gobierno laborista inglés de Blair, otorgó el reconocimiento de autonomías y soberanías parciales a los antiguos Reinos de Escocia y Gales y tan solo el mes pasado a Irlanda del Norte.

El mundo moderno de globalización general se integra también en grandes conglomerados económicos como el T.T.C, la Comunidad Económica Europea y el Mercosur.

Los movimientos anteriores coexisten con otros de reconocimiento de autonomías de soberanías parciales: corsos y bretones en Francia, vascos en España. El peligro de la balcanización está latente, no solamente en los Balcanes, donde Yugoslavia quedó separada en varias naciones y sobre todo la Unión Soviética que quedó totalmente desintegrada. En nuestro país, el problema de Chiapas, que es múltiple y complejo, tiene en una de sus variantes, una connotación de reorgani-

zación redimensional de municipios y comunidades indígenas. Federalismo pues no es un concepto ideológico del siglo XVIII y XIX, sino que mostró serlo también, de manera importante, en el siglo XX.

El federalismo prohija la descentralización administrativa y funcional del Estado mexicano, incrementa la eficiencia y la eficacia de los entes político administrativos, así mismo hay un incremento en la responsabilidad de los mismos, y un contacto más directo con las necesidades de sus ciudadanos y de sus comunidades, así como de la solución a las mismas.

La Constitución que nos rige, en su artículo 40, establece la voluntad del pueblo mexicano en constituirse en "una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental"?

Gm.rim^, in J 1, tiea ,/e /o, Estados Unidos Me., icmac Mercla, Edit—al Porrúa. lv19_ p 41

La Constitución mexicana recoge algunos otros principios que son importantes en nuestra organización federal:

1. Distribución de competencias. Está plasmada en el artículo 124, "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados" .5

Es interesante este artículo, puesto que podría existir el supuesto que la Federación naciera de un pacto entre estados que ya tenían una existencia previa, como aconteció en el caso de la Unión Americana, los cuales delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaron las restantes, lo que no aconteció en nuestro caso.

Nuestro federalismo no nació como un pacto civilizado entre iguales, "sino de un arreglo salomónico entre dos tiempos históricos: el que se había arraigado

lb&kui p. 139

durante los años de la Colonia y el que emergía con la Independencia. Fue un Federalismo ad-hoc" b

2. Elementos del Estado Federal. Están representados por dos características: "a) la autonomía... posibilidad de que un estado dicte sus propias normas (artículos 41 y 133 de la Constitución); b) posibilidad de participar en cualquier determinación que incida sobre el pacto federal, misma que consagra el artículo 135".⁷
3. Partes de la Federación. Expresadas en los artículos 42 al 46 constitucionales, establecen el número de estados integrantes de la Federación y del Distrito Federal; las islas, plataforma continental y mares.
4. Reglas para las entidades federativas. Están contenidas en los artículos 115 y 116 constitucionales: a) forma de

gobierno: Republicano, representativo, popular y tener como base de su organización política y organizativa el municipio libre; b) gobernadores; c) legisladores; d) municipios.

5. Estados e intervención federal. La Constitución ha dotado al sistema federal de una serie de medidas cuyo objeto es establecer el orden quebrantado: a) Suspensión de garantías (artículo 29); b) desaparición de poderes (artículo 76, fracción V); c) resolución de cuestiones políticas (artículo 76, fracción VI); d) investigación por violación del voto público, (artículo 97, párrafo tercero); e) controversia constitucional (artículo 105); f) juicio político (artículo 108 y siguientes); g) garantía federal a los estados, en caso de invasiones o sublevaciones (artículo 119, primer párrafo).

Este es el federalismo mexicano, "tomando al federalismo como una técnica dispersora y descen-

tralizadora del poder político"

En la misma obra de Miguel de la Madrid, citando a Jesús Reyes Heróles⁹ dice que "el federalismo como forma de organización del Estado se ha visto en México como una técnica divisoria del poder al servicio de la libertad, tanto de las comunidades locales, como de las personas".

Federalismo para muchos quiere decir descentralización, "simplificación, porque acerca más a quien cobra con el que gasta y al que actúa con el que recibe los beneficios o perjuicios de la acción"¹⁰ Quiere decir democracia, en la medida en que favorece la participación en las decisiones de aquellos a quienes más les afectan; quiere decir diversidad, porque permite una mejor manifestación de las individualidades.

⁸ De la Madrid Hurtado. Miguel. op cit p. 220.

⁹ Reyes Heróles, Jesús. *El L'hraGsmo Mexicana* México, UNAM, 1957. Iturribarria Bolaños, Manuel Antonio. p, ot, p.13

¹¹ Iturribarria Bolaños, Manuel antonio. pp. cit. p. 13.

La historia acredita que en México, "el centralismo representa la institucionalización de los privilegios económicos, políticos y sociales. Por su parte, el federalismo se ha manifestado como el mecanismo histórico destinado a establecer los medios de compensación para abatir esas diferencias"¹. Lo que es indudable es que junto al federalismo triunfante como idea motriz de la política mexicana, debemos pensar también en efficientarlo, en hacerlo más productivo y que abata los asfixiantes centralismos existentes en materia económica, política, jurídica y social.

4. *Federalismo fiscal*

Las tres constituciones integradoras del país de 1824, 1857 y 1917, coinciden todas en auspiciar ideológicamente y llevar a la práctica un Poder Ejecutivo fuerte, frente a los otros dos poderes el Legislativo y el judicial, esto es, desde un principio contamos con un régimen pre-

sidencialista, a diferencia de los regímenes parlamentarios, como los europeos, en donde es manifiesta la preponderancia del Poder Legislativo.

Un Poder Ejecutivo federal fuerte, condiciona también la existencia de poderes ejecutivos estatales fuertes frente a los poderes legislativos y judiciales de los estados.

Al nacimiento de la nación americana, la integración de estados existentes, la Federación fue débil en lo económico y los estados, por el contrario, se reservaron las mejores y más productivas fuentes impositivas, con excepción hecha de los impuestos al comercio exterior. El caso de México fue semejante, tuvimos una Federación débil y estados ricos y poderosos en lo económico y en lo político; tan solo pensemos en los casos de Jalisco, Nuevo León, el Estado de México, el de Yucatán que, incluso amenazó con separarse de la Unión, y de hecho llegó a hacerlo, solicitando su anexión a los Estados Unidos de Norteamérica.

La Constitución de 1917 recoge el pensamiento de una vigorosa corriente nacionalista y a favor de la intervención del Estado en la vida económica de la nación. Así quedan los discursos en el diario de debates de los constituyentes de Querétaro, los pronunciamientos avanzados de diputados como los Generales Mújica y Jara.

Un Estado mexicano poderoso en lo económico, requería de recursos fiscales a favor de la Federación (no su única parte pero sí la más importante) y en detrimento de estados y municipios.

"En el caso particular del Federalismo, se encuentran involucrados diferentes niveles de gobierno cuya finalidad es cumplir eficientemente con la oferta de servicios públicos, prestados a la comunidad. El Federalismo fiscal tiene como tarea, distribuir de manera equitativa la recaudación de impuestos federales y regionales, sin afectar los intereses individuales de los contribuyentes, ni favorecer a un estado o región en perjuicio de otro; por el contra-

¹ Sdrehe, Gringas, Ennquc. áaccho [imsnmdnne] México, Editorial Porrira, 1995. p. 328.

rio, debe evitar fomentar las desigualdades regionales derivadas de un sistema inequitativo de distribución, tanto del lado de los ingresos como del ejercicio del gasto y de las transferencias" 12

La Constitución que nos rige delimita el campo de acción de la Federación, estados y municipios, así podemos establecer el siguiente cuadro de fuentes impositivas propias:

los mexicanos: "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".] 3

El artículo 124 de la Constitución establece que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a

En páginas anteriores comenté que al derrumbe del Imperio de Iturbide surgió el sistema Federal "no como que el Estado daba vida a los estados federales, sino como que éstos daban vida al órgano federal... por lo tanto se adoptó el principio que las facultades no delegadas a la Federación se entiendan reservadas a los estados" 15 Esta doctrina es la que recoge el artículo 124.

Impuestos Federales	Impuestos Estatales	Impuestos
Sobre la Renta.	- Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal.	- Predial.
- Al Valor Agregado.	- Sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores.	- Sobre Traslación de Dominio y otras Operaciones con Bienes Inmuebles.
- Sobre Producción y Servicios.	- Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados.	- Sobre Fraccionamientos.
- A la Importación.	- Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas.	- Sobre Anuncios en la Vía Pública.
- Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.		- Sobre Diversiones, juegos y Espectáculos Públicos.
- Sobre Automóviles Nuevos.		- Sobre Radicación, <u>Sobre Servicios de Hospedaje.</u>

Fuente Contreras Berra, Patricia Guadalupe. Tesina 'Federalismo Fiscal, el Caso de México'. INAI, 1997. p. 7.

El nacimiento de la obligación del ciudadano de pagar impuestos está contenida en el artículo 31 constitucional, fracción IV, dice que es obligación de

los estados' 14 Esto es muy importante ya que la distribución de competencias fiscales no está definida con claridad en la Constitución.

El artículo 73, fracción VII consagra la facultad del Congreso Federal para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. El Maestro Mar-

12 Contreras Berra Patricia Guadalupe. Tesina "Federalismo Fiscal, el Caso Práctico del Estado de México" México, INAI, 1997. p.6.

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos op. cit. p. 39. 15 Ibídem, p. 138-

15 Maryáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Cenro lúbubrio Mrx@ano. México, Editorial Porrúa, 1999.p.242.

gáin comenta que "aún cuando esta es una facultad expresamente concedida a la Federación, los estados también pueden establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos, va que de no ser así, perderían por completo su soberanía al tener que depender económicamente de la Federación",^o

El artículo 73, facción XXIX-A le da facultades al Congreso para establecer contribuciones. "N Sobre comercio exterior; 2" sobre el aprovechamiento v explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4" v 5" del artículo 27; 3° sobre instituciones de crédito v sociedades de seguros; 4° sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; v 5° especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción v consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; el aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación fores-

tal; v g) producción v consumo de cerveza", para complicar la situación del Federalismo fiscal, las fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, no implica que la misma esté impedida para gra-

var otras fuentes, encuan-to sea necesario para cubrir los gastos públicos en los términos de la fracción VII del mismo artículo 73 constitucional.

Así la Federación puede concurrir con los estados afectando otras fuentes impositivas, hasta obtener los recursos necesarios. Este fue el pie teórico para la implantación del impuesto sobre la renta v el impuesto al valor agrega-



do por parte de la Federación v así, por muchos años tuvimos una concurrencia fiscal en estos renglones entre Federación, estados y municipios, con algunos problemas graves derivados del domicilio de los causantes y que perjudicaba a estados como el nuestro, eminentemente industrial v cuya producción se consume en gran parte en otros estados- En 1973, año de la coordinación de ingresos mercanti-

¹ *lis1,,*, p. 242.

les con la Secretaría de Hacienda, habíamos modificado el criterio impositivo para resolver esta situación, gravando la producción y no los ingresos.

Por otro lado, sólo la Federación puede gravar los bienes y recursos naturales mencionados en el artículo 27 constitucional, por lo que hay entidades federativas ricas en esos bienes y en recursos naturales y pobres en capacidad económica; pensemos tan solo en el caso del petróleo, gas, agua, producción de energía eléctrica, recursos minerales, entre otros.

De todo esto se desprende la regla de oro en el Federalismo fiscal, lo que no está expresamente delegado a la Federación se entiende reservado a los estados y municipios; esta es la base jurídica de la concurrencia fiscal. Margáin nos comenta algunos de los avatares y malas prácticas de la Federación en contra de los estados:

"En efecto las entidades federativas han observado que cuando han llegado a formar mayoría en la coordinación de un gravamen,

la Federación promueve de inmediato la reforma al artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX, para que se le delegue la facultad de gravar, en forma exclusiva, dicha fuente, pues tienen la seguridad de que los estados coordinados no les negarán su voto".¹⁷ En 1973 la Federación se coordinó con las entidades federativas en el cobro del impuesto sobre ingresos mercantiles, con lo que los estados que no se coordinaran obligarían a sus contribuyentes a pagar más impuestos frente a aquellos pertenecientes a estados coordinados.

El tratadista que hemos seguido en este punto, Margáin Manautou nos dice, "con ello se observó que los estados y municipios sólo establecerían los impuestos que quisiera la Federación";¹⁸ su conclusión lógica es de que habría que reformar la Constitución federal.

El artículo 115 constitucional, por otro lado, reserva en exclusividad a los municipios, el usufructo de

la importante fuente impositiva que representa la propiedad inmobiliaria y su traslación. Aquí también se hace mención en su fracción IV que "los municipios administrarán libremente su hacienda" ."

Otros artículos importantes en el tema lo son el 117 en sus fracciones III, V, VI, VII, VIII, IX en que los estados no pueden en ningún caso acuñar moneda, emitir papel, gravar directa o indirectamente la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, contraer empréstitos con el extranjero, gravar la producción, acopio o venta de tabaco, entre otros.

El artículo 118 prohíbe a los estados establecer derechos de tonelaje, ningún otro derecho en puertos o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, etc.

El artículo 73, fracción X faculta al Congreso para legislar en toda la República, entre otros, sobre hidrocarburos, minería, comercio, juegos con apues-

¹⁷ *Ibidem*, p 247.
¹⁸ *Ibidem*, p 248.

¹⁹ *Constitución Política, de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit p. 108.

tas, sorteos, industria cinematográfica, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.

Sin embargo algunos estudiosos comentan que la I a fracción X del artículo 73 constitucional no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aún cuando la norma o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, si es exclusivo del Congreso de la Unión` 20

El maestro Faya Viesca, también coincide con otros tratadistas en la necesidad de transformar la Constitución: "ahora, las cosas no deben quedar solamente en estos convenios (los de coordinación) sino que es necesario reformar a la Constitución General de la República para incluir todo un capítulo sobre relaciones financieras entre la Federación y los estados, como instrumento eficaz para iniciar en México un Nuevo Federalismo Cooperativo" 21

5. Coordinación fiscal

La Federación a partir de hace 25 años, coordinó a todos los estados y municipios en el cobro del impuesto que definía su soberanía fiscal, el impuesto de ingresos mercantiles. Con este antecedente para diciembre de 1978, promulgó la ley que le da sustancia al actual Sistema de Coordinación Fiscal, Este tiene sus raíces en la "doctrina, legislación y jurisprudencia argentina, ya que en este país surgió la tesis de que para un solo territorio debe existir un solo impuesto y de que, para este efecto, el único ente que debe crear impuestos es la federación y ésta otorgar participación a los estados y municipios".^

Hasta antes de 1971, cuando empieza a implantarse la Coordinación Fiscal, en época del Secretario de Hacienda Margáin Charles, la concurrencia fiscal era la norma en el país. Estados, municipios y Federación establecían los impuestos de ingresos mercantiles, impuestos

municipales de patente, impuestos federales, lo que repercutía desfavorablemente en el costo de operación de las empresas.

El Sistema de Coordinación Fiscal ha incidido favorablemente en la economía del país, de los contribuyentes y fiscos federales y locales así como del consumidor final. Se han reducido también los costos de administración, control y de recaudación en beneficio del gasto público de los entes que participan en el rendimiento de los tributos. Si bien limita a los estados en su libertad económica y legislativa, es indudable que el sistema les ha dado enormes beneficios económicos. Esto lo vimos palpablemente aquí, en el Estado de México, en el año de 1973, primer año de coordinación con la Federación en el cobro de impuestos mercantiles.

Debemos entender el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como un replanteamiento al problema financiero del federalismo mexicano. "Este sistema representa un plausible esfuerzo cuya aplicación cada vez más

No. i; e,rza, Argm, rranakn. []enrh,, FirrnA^ro Mcaicmu Múiro, Ediloriti turre ,, 1990. p.22x-

^ Pava vicv,, Jacinto *Finanz res Pum-*, a, A1éwar, Edil. Poaúa, 19v6-p. 36.

rgám Alznautou, En,Uio. up rip p.

consistente debe conducir al robustecimiento de las finanzas locales y municipales".²³

Las participaciones a estados y municipios se distribuyen a través de dos fondos: uno General y otro de Fomento Municipal, mediante la aplicación de una fórmula compleja, de acuerdo a principios rectores como la población, la recaudación en su territorio de impuestos federales a distribuir, el grado de marginación económica y social, el grado de eficiencia en el cobro de impuestos locales, entre otros.

El clamor general existente es de que las participaciones son escasas e inequitativas, como es el caso del Estado de México, en donde sentimos que dada la población de cerca de trece millones de habitantes, la más alta del país, y su elevado producto industrial, sólo superado por el Distrito Federal, debíamos tener derecho a participaciones más altas de los impuestos federales. Pero la verdad sea dicha, no

sólo la Federación está en problemas económicos, como lo prueban los tres recortes presupuestarios al gasto en lo que va de este año 1998, sino que el país entero atraviesa por su peor crisis económica de la época moderna.

6. Nuevo Federalismo

Los estados federales como Estados Unidos, Suiza, Alemania, Austria, Argentina, Brasil, Venezuela, etc. vienen innovando los viejos sistemas de descentralización política y financiera en un movimiento moderno y renovador: "el federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno se utiliza la expresión Nuevo federalismo, que se encarna en el plano completo en instrumentos de cooperación... que tanto el gobierno federal como los estatales son piezas complementarias y cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés •24

En nuestro país se viene abriendo paso, tanto en la teoría como en la práctica, esta moderna concepción federalista, de ahí que las relaciones intergubernamentales tienen que engranarse a un sistema político y administrativo, en primer lugar, más cercano a sus destinatarios; en establecer esquemas nuevos de federalismo redistributivo y cooperativo que indudablemente, a mi juicio, conllevará en el futuro la necesidad de hacer reformas constitucionales, que no se han dado.

En la práctica, el Gobierno federal, los estados y municipios empiezan a darse instrumentos jurídicos de coordinación como los fiscales, los de desarrollo, el fenecido Programa de Solidaridad, etc. El futuro del país requiere que se otorgue mayor autonomía en sus decisiones a estados y municipios; se les atribuyan mayores recursos y se tenga un mayor respeto a su soberanía, tan mancillada con el uso o mal uso del expediente de la desaparición de poderes, renunciadas voluntarias, enfermedades, licencias, etc. Urge la pro-

n valencia C rniona, Salvador. op. at P- 2%,

v *Ibidem*

mulgación de una ley reglamentaria en materia de participaciones en que se fijan de manera clara los criterios para su asignación y el conocimiento de las cantidades distribuidas y a distribuir y el establecimiento de recursos de inconformidad para estados y municipios.

El Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo, en ocasión de su Primer Informe de Gobierno hace un crudo análisis del federalismo: "Es preciso reconocer que más de un siglo y medio después la realidad de nuestro Federalismo todavía no corresponde a aquel ideal" y en su Segundo Informe de Gobierno, comenta "el Federalismo es esencial para liquidar nuestra pesada herencia centralista. Todos los mexicanos queremos un nuevo Federalismo para articular mejor la soberanía de los estados, la libertad de los municipios y las obligaciones del Gobierno Federal" 25

25 Zeaalo e, riu de leofn. Ernesto. /SS,,r , r .Rpundu Jn/mme de Gobio,, Separata dd diana Ere éislop México, ' de septiembre de 10 5 y 1 Y96.

El nuevo federalismo del Presidente Zedillo ha tenido ya resultados positivos e importantes para la nación 1) Se incrementó el Fondo General de Participaciones; 2) Se ampliaron las potestades tributarias de los estados, liberando a su favor fuentes de ingreso antes reservadas exclusivamente al Gobierno federal; 3) Los recursos se están distribuyendo en cada estado con una fórmula preferente a los municipios más necesitados; 4) Se han descentralizado los servicios a cargo de la Secretaría de Salud a los gobiernos de los estados y de educación, lo mismo que una parte considerable del gasto social de la Federación.

Se busca por parte de esta que el tema del Nuevo Federalismo tenga un doble movimiento político, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, enmarcado dentro de un proceso de democratización, respecto a la soberanía de los estados y municipios y acrecentamiento de la división de poderes.

El tema del Nuevo Federalismo, en su aspecto fiscal, se ha centrado en

dos vertientes: una en el aumento de recursos, por ejemplo, el Gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo Appel,²¹ planteó la transferencia de los recursos del Pronasol y Procampo a los gobiernos municipales y que los estados se encargaran de la recaudación fiscal a través de una ventanilla única, y que por medio de un convenio las entidades determinarían el monto de recursos para la Federación.

Son voces disonantes dentro del contexto general del tema pero, dentro de la democracia actual significan actos de robustecimiento de la misma, y voces que son dignas de ser escuchadas, aunque en sí la idea no es muy sensata, a mi juicio, y debilitaría al gobierno federal, en su conducción nacional del país, frente a los gobiernos de los estados más poderosos. La otra vertiente es la de modificar legalmente las fuentes constitucionales tributarias a favor de estados y municipios.

21 Ruffo Appel, Emvvm., Ere ssa Neaonal, abril do leaS.

7. Propuestas

A) En materia de Coordinación Fiscal

Se puede todavía intentar un robustecimiento en los ingresos de estados y municipios mediante:

1. Cobro de derechos estatales y municipales por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones diversas.
2. Aquí nos hacemos eco de que sería conveniente ampliar el porcentaje de participación de impuestos federales a estados y municipios y en lugar del existente de 80% para la Federación, 16% para los estados y 4% para los municipios, sería de justicia establecer una distribución en la que le corresponda a la Federación el 50% de la participación, 30% a los estados y 20% a los municipios.
3. Establecer un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en que los ayuntamientos del país tengan representación directa.
4. Permitir a estados y municipios participar

en el cobro del Impuesto Sobre la Renta y sobre las ventas compartiendo la responsabilidad recaudatoria, obteniendo una nueva o mayor participación por ese concepto.

5. Que los estados organicen su Sistema Estatal de Coordinación Fiscal con los municipios, con su Convención Fiscal, su Comisión Permanente y su Comisión de Capacitación y Asesoría Fiscal, a la manera que lo tienen varias entidades de la Federación, entre ellos el Estado de México.
6. Fomentar una mayor solidaridad entre estados y municipios ricos y pobres.
7. Propiciar que los estados y municipios obtengan mayores participaciones en los impuestos federales y estatales, con base en los criterios resarcitorios y redistributivos ya que así se premia el esfuerzo recaudatorio de combatir y sancionar la evasión fiscal y se favorece también a entidades y municipios con

mayor población y con mayor número de necesidades insatisfechas.

8. Redimensionamiento del papel del municipio en el esquema del nuevo federalismo fiscal: a) participación de los municipios en el diseño de políticas públicas nacionales y estatales; b) representación municipal en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; c) identificación de necesidades básicas de los municipios; d) incremento substancial de sus ingresos; e) reconocimiento administrativo de su eficiencia recaudatoria, de gasto en obras públicas y el incremento en sus posibilidades de obtención de créditos; f) profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales en las tareas administrativas, de obras públicas, de tesorería, etc.; g) fortalecimiento y modernización de la capacidad tributaria municipal; h) modernización de los catastros municipales; i) modernización de nuevos jos-

φu4}m del Lir, dr.1dmirdsvariðn P hliru del t:ehulo de M,,,'

trumentos de fiscalización y administrativos, como son los sistemas de informática, sus redes de oficinas recaudatorias, etc.

9 Crear fondos de compensación para favorecer a los municipios rurales pobres.

10. El Sistema de Coordinación Fiscal debe transformarse en un Sistema de Coordinación Hacendaria con una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto entre la Federación, estados y municipios, como lo ha propuesto recientemente la Secretaría de Hacienda. En la medida en que los gobiernos locales cuenten con más recursos y más responsabilidades la ciudadanía podrá participar más directamente en las decisiones de ingreso y gasto que afectan a las comunidades en las que viven.

11. **Dentro de la fórmula de participación de impuestos federales a revisión, en una posible nueva Ley de Coordi-**

nación Fiscal, es importante insistir en el reconocimiento más directo del esfuerzo local para aumentar la recaudación de sus fuentes tributarias propias, ya que el combate a la evasión fiscal local es un tema que debe tener un mayor porcentaje de premiación.

En sí, el sistema de Coordinación Fiscal debe transformarse y abarcar la coordinación hacendaria, con responsabilidades no solamente en el ingreso, sino abarcando transferencias federales y estatales en favor de los municipios, enmarcadas dentro de los presupuestos de egresos de la nación y de los estados, además de observar también el adecuado financiamiento a estados y municipios.

12. Se puede pensar en establecer como objetivo a largo plazo que los estados y municipios ejerzan hasta un 50 del gasto federal, puesto que están más cerca del ciudadano beneficiado, de ahí que pueda

ser más eficiente en la operación del gasto mismo y en su control; buscando que el endeudamiento público se use de manera prudente y de acuerdo con la capacidad de pago de cada gobierno municipal, si bien ésta se multiplicaría si se optara por el establecimiento de créditos blandos, a largo plazo y a bajas tasas de interés por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, sobre todo para construir obras de infraestructura económica y social en las colonias populares.

También sería conveniente pensar en usar nuevos instrumentos crediticios, como la emisión de bonos municipales, que pudiera estar respaldada con los bienes que forman el patrimonio de cada municipio, además de estar garantizado el pago del principal y su servicio, dentro de los acuerdos de cabildo y los presupuestos de egresos aprobados por las cámaras legislativas locales.



	retribuciones por actos de colaboración administrativa.	tabaco, bebidas alcohólicas y los impuestos especiales sobre producción y servicios, adquisición de inmuebles,
B) Redistribución de Potestades Tributarias		
1. Establecer un nuevo sistema de incentivos y	2. Regresarle a los estados los tributos en gasolina,	

tenencia o uso de vehículos v sobre todo automóviles nuevos y que estos rubros sean participables también a los municipios. Parte de esta propuesta va fue puesta en práctica este año.

- 3 Reparto de los recursos del Pronasol en un 50 % a los municipios que lo ejercen, buscándose la mejor fórmula constitucional para su asignación o transferencia, en el entendido de que este ingreso formarla parte de su presupuesto de ingresos para destinarlo a cubrir sus necesidades más apremiantes junto con los objetivos que establece ese programa. La Federación le dio otro sesgo al problema transfiriendo una serie de gastos sociales a estados v municipios este año de 1998, que por falta de espacio no lo tratamos mas ampliamente.

C) *Concurrencia Fiscal*

Compartir Federación v estados, constitucionalmente, el impuesto a las ventas de las mercancías q

servicios, **llamado comúnmente Impuesto al Valor Agregado (IVA) y cine sean los estados quienes lo recauden, siendo este rubro participable, fuertemente a los municipios.**

Lo mismo se podría hacer con el Impuesto Sobre la Renta en algunos rubros que señalara la Secretaría de Hacienda v Crédito Público.

D) *Gasto Público*

El Sistema de Coordinación Hacendario debe prever una coordinación del gasto público entre los tres ámbitos de gobierno: Federación, estados v municipios, así podría pensarse en que las dos últimas instancias pudieran ejercer sus gastos propios y hasta un 50% del gasto federal, si esto fuera posible, en tareas específicas como salud, obras públicas, seguridad, vivienda, entre otros

E) *Crédito Público*

Habría que usar el endeudamiento público de manera prudente v de acuerdo a la capacidad de pago de cada ámbito de

gobierno. En el caso de los municipios, podría pensarse en la creación y uso de nuevos instrumentos como los bonos municipales a largo plazo y con tasas atractivas a los ahorradores, con su fuente de reparo, pero también contando con el respaldo del patrimonio municipal, para lo cual tendrían que modificarse las leyes correspondientes.

Estos son a grosso modo algunos comentarios y propuestas personales acerca de cómo mejorar el actual federalismo mexicano.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN: SUS RELACIONES CON LA POLÍTICA Y EL DERECHO

Artículo 5º/a/daña
Hajlon,,

1. Introducción

Al ingresar a trabajar en el gobierno, la primera impresión que uno obtiene, es que las funciones a desempeñar provienen de manuales de organización, de métodos y de procedimientos, y de las indicaciones del superior jerárquico. Sólo más adelante, se aprecia cierta derivación de las funciones específicas de los puestos administrativos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece una división de áreas de competencia y de procedimientos operativos estándar. Sin embargo, casi nunca se llega más allá, en la búsqueda de los fundamentos últimos de la acción pública concreta. Olvidando

Asesorado fundador del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

frecuentemente en la práctica, la secuencia fundamental mexicana que se expone a continuación: 1) El individuo se une en grupos, 2) los grupos se unen en pueblos, 3) el pueblo se organiza en sociedad, 4) a través de un pacto social sobre los grandes consensos, 5) estableciendo el acuerdo de un proyecto de nación, sobre la vida en común a través de un congreso constituyente, 6) formalizando ambos en una Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7) como ley suprema de la pirámide jurídica, de la que deben derivarse todas las demás leyes (como la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), 9) que deben ser reglamentadas también consistentemente, 10) y concretizadas en los sistemas operativos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, 11) hasta llegar a los manuales de organización y métodos, y las mismas acciones públicas.

Como puede apreciarse, se trata de un largo proceso de traducción de la soberanía del pueblo, expresada

en la democracia de la voluntad general para el beneficio del pueblo, que se plantea en grandes lineamientos del pacto social y proyecto de nación; que debe concretarse de manera formal en la ley suprema, la que a su vez debe traducirse en la operación del gobierno.

La acción pública debe ser producto de las facultades expresas del mandato legal y electoral que proporciona el pueblo, a través de la democracia. Considerando que el proceso político democrático, el derecho y el gobierno y su administración pública, son todos elementos del proceso para el ejercicio de la soberanía de la voluntad popular, buscando el bienestar general.

2. La administración pública en la Constitución: la forma de gobierno

El Capítulo Primero del Título Segundo del Texto Supremo, se refiere a la forma de gobierno en el art. 40,1 como la república

Los artículos a que se hace mención tan del texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mencionan directamente.

representativa, democrática y federal, pero dentro de un contexto específico en que resalta que 1) se trata de la forma del gobierno propio del pueblo soberano, 2) que puede cambiar en cualquier momento, 3) como consecuencia de tal soberanía nacional, 4) y que la misma forma es voluntad del pueblo, 5) del que dimana todo poder público, 6) que se instituye únicamente para beneficio del pueblo, 7) mismo que ejerce su soberanía por medio del poder público, 8) apeándose a los términos establecidos en la ley (Constitución federal y la de los estados), 8) y dichos poderes públicos se renuevan mediante elecciones libres y periódicas (arts. 39, 40 y 41).

Se advierte que los principios de los artículos 39 y 41, así como algunos términos del artículo 40, representan el fundamento filosófico de la teoría social de la política, el derecho, el gobierno y califican la forma del mismo.

Todo el Título Tercero, comenzando con la división de poderes (art. 49), continuando con la elec-

ción, organización y funcionamiento del legislativo, ejecutivo y judicial, se refiere a la traducción de la forma de gobierno, en cuanto a la organización por funciones (que debería quedar junto a la organización por niveles de gobierno, en términos de los artículos 40, 41, 115 y siguientes).

El Capítulo Segundo del título Tercero sobre el poder legislativo, desglosa la conformación, instalación y funcionamiento del Congreso y sus Cámaras.

La iniciativa y formación de las leyes, se refiere al proceso legislativo, cuyo deber ser consiste en que la soberanía del pueblo se ejerza por medio de este poder público, para expresar su voluntad y obtener su beneficio.

Las leyes deben elaborarse como los mandatos jurídicos del pueblo soberano a los mandatarios, como servidores públicos. Todo este derecho público debe derivarse de los principios del texto de la Constitución política, muy especialmente en cuanto al proyecto de nación establecido en el pacto social. Y

si por el constituyente original, el pueblo ejerce su soberanía para establecer las grandes líneas en su toma de decisiones, es mediante las legislaturas ordinarias, que elige de manera periódica, que el pueblo ejerza su soberanía traduciendo sus mandatos generales y permanentes de la Constitución, a mandatos más específicos de las leyes derivadas, vigorizadas y contextualizadas por los mismos mandatos provenientes de los procesos electorales de los integrantes individuales del propio congreso.

Facultades del Congreso

El pueblo debe ejercer su soberanía a través del Congreso para las más grandes decisiones sociales, en la operación de la forma de gobierno, que tienen que ver entre varias otras con la admisión de nuevos estados o el cambio de residencia de los poderes federales, y las fundamentales de la imposición de contribuciones y la celebración de empréstitos para cubrir el presupuesto de egresos.

La cuestión de cobro de impuestos (art. 73-VII), es crucial para el gobierno, y obviamente muy delicada. Por un lado, es una obligación que se deben autoimponer los mexicanos (art. 31-1V), para contribuir a los gastos públicos. Sin ella, no se puede financiar la ejecución de los mandatos del pueblo, por el gobierno y su administración pública. Pues es la forma de pago de los mandatos para el proyecto nacional, con la condición de que sea de manera proporcional y equitativa.

La decisión de extracción y aplicación de impuestos debe ser tomada por la soberanía popular, utilizando a dos mandatarios distintos del legislativo para decidir ingresos y gastos (principalmente del ejecutivo); y al mandatario ejecutivo, para **la realización** del gasto vía la administración pública.

3. La rendición de cuentas: deber ser constitucional

Los fondos públicos que debe asignar la soberanía popular, a través del legislativo, a todos sus mandatarios, tienen previsto en

el caso del ejecutivo, una rendición de cuentas mediante el informe que debe presentar por escrito el presidente, del "estado general que guarda la administración pública del país" (art. 69), y en la "revisión de la cuenta pública (que) tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto (de egresos) y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas" (art. 73-VII); mismos programas de la administración pública federal, que se sujetarán obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo (art. 26), cuyos objetivos están determinados por los **finés** del proyecto nacional, contenidos en la Constitución (art. 26). Es muy desafortunado para el pueblo, que tal rendición de cuentas no se cumpla en el fondo, y quede sólo como una acción formal y vacía.

A continuación se resalta el orden en que debe darse la secuencia anterior, para apreciar la relación de la administración pública con el derecho y la política:

Es vía la democracia política de la elección (legislativa) del Congreso Constituyente, que el pueblo ejerce su voluntad soberana para su beneficio, definiendo un pacto social sobre proyecto de nación, que formaliza en la Constitución. Misma que establece los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán los objetivos de los programas de la administración pública federal (ejecutivo) y los criterios del Presupuesto de Egresos (cuyos resultados serán revisados en la Cuenta Pública), y que anualmente debe decidir el pueblo vía el Congreso (legislativo) para los ingresos, y vía los Diputados para los egresos (que serán de acuerdo a los primeros). Y las acciones públicas (ejecutivo) se deben derivar de todo este proceso. Cabe añadir que el pueblo debe ejercer su soberanía en las relaciones de funciones entre sus mandatarios, de tres modos adicionales: a través de la investigación del funcionamiento de la administración pública paraestatal (art. 93) a petición de las minorías



camarales legislativas; y de las comparecencias de los secretarios del despacho al Congreso. Y mediante las averiguaciones de la Suprema Corte (art. 97) en la violación grave de las garantías o del voto público (que ponga en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes federales).

4. Los mandatos

De manera sólo indicativa, más no exhaustiva, como se ha venido haciendo en este análisis, se observan los mandatos del pueblo soberano a sus mandatarios, especialmente al ejecutivo. Antes de las facultades del artículo 89, y como principio para normar su aplicación, corresponde la protesta de ley del art. 87 que especifica: 1)

Guardar la Constitución (el principio de legalidad, de atenerse a que el pueblo ejerce su soberanía por medio del poder ejecutivo, y por medio de los términos establecidos en la Constitución federal, según el art. 41, así como proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia del art. 89-1). 2) Pero se añade al principio simple de legalidad, que debe "hacer guardar la Constitución".

Está obligado a hacer que los poderes legislativo y judicial la cumplan, no sólo los particulares. 3) Y esto va para todas las leyes. 4) Debe desempeñar una gestión leal y patriótica (a la que debe añadirse la eficacia, eficiencia y honradez del art. 134, y la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficiencia del art. 110-111, y la legalidad y democracia para los intereses públicos fundamentales del art. 110-1 y art. 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público: LFRSP) 5) Reconociendo que el pueblo le confiere el cargo (como expresión de su libre voluntad, en los procesos electorales del art. 41). 6) Con la encomienda de que el poder público, que viene del pueblo, se instituye para su beneficio (art. 39), "mirando en todo por el bien y prosperidad" del pueblo de la Unión (art. 87); 7) Y que el pueblo de la nación se lo puede demandar, en caso de incumplimiento.

Los mandatos al jefe del ejecutivo

Conforme al artículo 89, sobresalen la dirección de la política exterior (incluida la celebración de tratados, fracción X) y la dirección de la política interior a través de nombramientos de todos los empleados federales (algunos con aprobación del Senado), disponer de las fuerzas armadas (sólo para la defensa exterior y seguridad interior de toda la Federación), declarar la guerra, facilitar al poder judicial los auxilios que necesite, presentar terna al Senado para la designación de ministros de la Suprema Corte, y promulgar y ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (para cumplir la ley en el aparato ejecutivo).

Asimismo se le encomiendan las garantías individuales del Capítulo 1 del Título Primero, que van desde la prescripción de que todo individuo en México gozará de todas las garantías que otorga la soberanía del pueblo y establece en el derecho constitucional; y que incluyen

las libertades individuales fundamentales, los aseguramientos de procesos debidos, y los derechos sociales básicos de educación, salud, empleo, vivienda para todos, y el derecho a la tierra, y al bienestar e integración de los campesinos (arts. 3°, 4°, 123, 40, 27 anterior).

El capítulo económico

Lo conforman, la rectoría del desarrollo nacional (art. 25), a través de la planeación (art. 26), la regulación (art. 28), la protección del patrimonio nacional (art. 27), y la intervención directa en la economía mediante la administración pública central y paraestatal (arts. 25, 27 y 28).

Estos tres artículos establecen numerosos mandatos de desempeño de funciones y acciones públicas, correspondientes casi totalmente el mandatario ejecutivo, que son un aspecto fundamental de su competencia.

El Estado interventor en la economía (arts. 25, 26, 27 y 28), que se une al Estado interventor en la sociedad (arts. 3°, 4°, 27, 123), son los mandatos claves, junto con

las garantías de la justicia y seguridad.

El mandatario ejecutivo y la justicia

La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, que se auxiliará de la policía judicial (art. 21), y estará presidido por el Procurador General de la República (art. 102-A), designado por el Presidente (con ratificación del Senado).

Y la seguridad pública como una función del Estado, que según el art. 30, se presume que corresponde a] poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno, cuya coordinación llega hasta un sistema nacional de seguridad pública (que no se ha visto frente a la crisis actual de seguridad pública).

Por otro lado, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares (art. 73-XXIX-11), es también una justicia del Ejecutivo.

Para entender correctamente que la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos es una ley original (inicial), proveniente del pacto social sobre proyecto de nación (y no sustentada en alguna otra ley), debe apreciarse que todas sus disposiciones representan garantías, ya que son los derechos del pueblo, como mandante, frente a los mandatos obligatorios que establece a sus mandatarios, servidores públicos, con el poder público que les asigna, para que actúen según facultades expresas (art. 124). Por lo que todos los 136 artículos de la Constitución son mandatos que debe garantizar el ejecutivo y su administración pública.

1.0 que significa que la administración pública central y paraestatal están obligadas a cumplir y/o hacer cumplir todos los preceptos constitucionales. Porque todo el articulado, en paquete, establece el proyecto de nación que es voluntad del pacto social soberano. Y también los preceptos de organización y funcionamiento de los poderes, del Título Tercero, son mandatos, que de-

ben garantizar la seguridad jurídica del pueblo.

5. Las responsabilidades dentro de la administración pública

El Título Cuarto constitucional se refiere a las responsabilidades que tiene todo empleado público de la administración pública federal. Si bien todos tienen la responsabilidad administrativa, el texto introducido en 1983 da un trato distinto a los servidores públicos de más alto nivel. Como un agravante, en el caso de que sólo los señalados en el art. 110 pueden ser sujetos de juicio político, y el privilegio de que sólo los señalados en el art. 111 tienen el filtro del mal llamado juicio de procedencia, antes de actuar contra el presunto inculpado.

Se considera como una responsabilidad administrativa a la legalidad (art. 109), para todos, pero para los más altos servidores públicos, es además una responsabilidad política ("cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves al gobierno o a

la sociedad", expresa el art. 7-VI de la LFRSP). Y se asigna, equivocadamente, sólo responsabilidad penal excepcional al jefe del ejecutivo (primer mandatario, también servidor público como todos los demás empleados de la administración pública federal, según el art. 108).

La legalidad es un principio general, en todos los campos y funciones, que la ley puede darle distintas consecuencias administrativas, políticas, penales y otras.

Pero más importante que cumplir la ley, es en realidad cumplir con la voluntad general soberana, en beneficio del pueblo. Y por supuesto, no cumplir la ley, no sólo es un acto ilegal, sino que es contra la sociedad y su bienestar, y es contra la democracia. Es un acto en contra del pacto social, y en contra del proyecto nacional. Y en contra de todo el Estado de derecho, al ir en contra de la constitución, que es la ley suprema, eje de todo el régimen legal.

6. Deficiencias del texto constitucional respecto a la administración pública

Los términos de gobierno (art. 27), administración pública (art. 90) y sector público (art. 25) son poco utilizados en el texto constitucional, donde son más frecuentes los de Nación, Estado, Ejecutivo y poder público.

Por un lado, sorprende que el art. 73 de las facultades del Congreso, no especifique la de expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando esto sí se *hace* para la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, entre muchas otras. Asimismo sorprende que se hable del gabinete de secretarías de Estado (art. 29), de la forma de gobierno (art. 40), de la división de poderes (art. 49) y de la organización política y administrativa de la forma de gobierno (art. 115), sin referirse a la administración pública. Pues no se relacionan temas afines y normas de distribución de materias y funciones públicas.

Por otro lado, también sorprende que después de

tan considerable y equivocada omisión, el art. 90 defina descontextualizadamente que la administración pública federal será centralizada y paraestatal (conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso), que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las secretarías de Estado, y definirá las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su organización. Esta definición constitucional restringe incorrectamente el concepto de administración pública sólo al mandatario ejecutivo, y no a los poderes legislativo y judicial, que también tienen sus administraciones.

Se añade en otras disposiciones que el jefe del Ejecutivo informa al Congreso del "estado general que guarda la administración pública del país" (art. 69); las administraciones públicas disponen de recursos económicos que deben administrar con eficiencia y satisfacer sus objetivos (art. 134); son servidores

públicos, todos los empleados de la administración pública (art. 108).

Todo lo anterior indica la necesidad de relacionar la referencia constitucional a la forma de gobierno (art. 39) con la división de poderes por función (art. 49), con la territorial (arts. 40, 41 y 115), y con la organización de la administración pública (art. 90).

Y ya que según el art. 108, tanto los altos representantes de elección popular como los miembros designados del poder judicial (de todos los poderes públicos), son tan servidores públicos como los más modestos empleados de la administración pública, es necesario que la organización política y la administrativa se unan y clarifiquen.

La conclusión en esta materia, es la necesidad de establecer que: la forma de gobierno (art. 39), implica la conjunción de la organización política y administrativa (art. 115), por lo que la república representativa, democrática y federal (art. 40), debe incluir la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial, art. 49),

dividido en los gobiernos federal, local y municipal (arts. 3º, 40, 41 y 73-XXIX-C); todo esto como la organización política, a la que debe añadirse la organización de la administración pública (art. 90), pero no sólo referida al poder ejecutivo, con la distribución sólo entre secretarías (art. 90), sino a la organización administrativa de los tres poderes, y el jefe del Ejecutivo sólo debe informar al Legislativo de su gobierno y su administración y no los de los otros poderes, y menos la del país (art. 69); la administración pública dispone de los recursos tributarios (arts. 73-VII y 134), a los que contribuyen para los gastos públicos los mexicanos (art. 31), y que deben administrar eficientemente (art. 134), para ver los resultados de la gestión financiera, en la revisión de la cuenta pública, si se siguieron los criterios del presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados (art. 74-VI), y si se cumplieron los objetivos de los programas de la administración pública

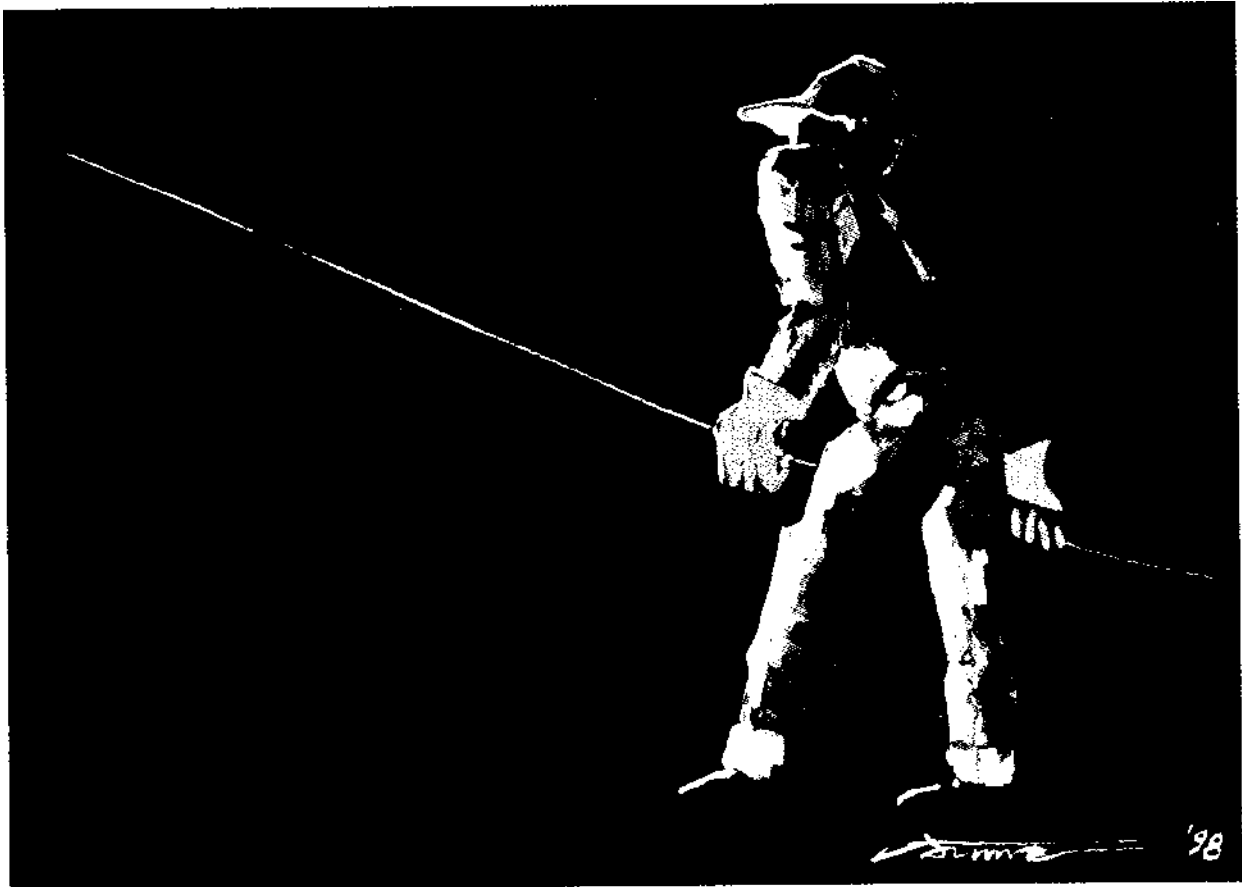
federal (arts. 26, 74-IV y 134).

7. Reflexión final

Para finalizar, se resalta:

F. Que en el texto constitucional deben utilizarse los términos de gobierno y administración pública, en vez de Nación, Estado, poderes públicos, etc.

2º Que el término gobierno denote la organización política, y el de administración pública, la organización administrativa, además de especificar que en los dos casos se trata de "distribuir los negocios" (art. 90), entre la división de poderes públicos (art. 49), la división geográfica o regional de poderes (en el federalismo, arts. 40, 41 y 115), y la división administrativa entre secretarías de Estado (o más bien de despacho) y entre empresas públicas (art. 90) en el caso del mandato de la función ejecutiva, y la que corresponda a la organización de la administración pública en los otros dos poderes (incluyendo los órganos atípicos como el Consejo de la Judicatura y la Contaduría Mayor de Hacienda, respectivamente).



3° De tal manera que se definan las relaciones y las diferencias entre gobierno y administración pública, bajo el principio de que la administración pública es el medio para llevar a cabo las funciones de gobierno.

4° Y que las funciones del gobierno provienen no de los manuales de organización o de procedimientos, que son sólo coadyuvantes operativos, sino de los mandatos de la soberanía del pueblo.

5° El proceso **administrativo** debe entonces ligarse con el proceso político y el jurídico, "para la sociedad". Esto es, la administración pública debe estar sujeta al derecho (en facultades expresas), sujeta a la democracia política y a la sociedad, en su voluntad y beneficio.

6° Por lo que el proceso complejo, con la unión de estos tres elementos, debe tener una secuencia de este tipo: el pueblo toma deci-

siones de proyecto de nación, en el pacto social; y asume contribuir al gasto público del gobierno que crea, para ejercer su soberanía a través de él, para que lleve a cabo sus mandatos; mandatos que establece de la Constitución para abajo en las leyes, complementados por los mandatos electorales; y estos mandatos, se traducen a su vez en el plan nacional, en los presupuestos anuales de ingresos y egre-

sos, en los programas de la administración pública, y finalmente en las acciones públicas. Y todo esto se distribuye según la división de poderes por función (legislativa, ejecutiva y judicial) y por ámbitos de competencia territorial de la soberanía popular, y según la conformación estructural, todo ello establecido en la forma de gobierno; a la que debe integrarse la forma de la administración pública, en su distribución de los asuntos entre sector central (entre dependencias) y en el sector paraestatal (entre empresas públicas).

7° Se termina con la conceptualización de que la administración pública es el medio del autogobierno del pueblo, para desempeñar las funciones, que le asigna (a la administración pública) como mandatario y servidor público, la soberanía del pueblo, en su función de gobierno, para su beneficio; a través de la democracia política, del pacto social sobre proyecto de nación (de vida en común), formalizada en el derecho, partiendo de la Constitu-

ción. El mandante es el "pueblo gobernante", y el mandatario es la administración pública, a cargo de los servidores electos o designados para las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

8° Por lo que la administración pública no es tan sólo una cuestión técnica, sino principalmente social. En que sobresalen los efectos y consecuencias sociales de la administración pública, misma que tiene origen y destino en la voluntad política de gobierno de la sociedad, que establece en la *ley* suprema.

Se trata de la administración social, como la gestión pública del uso de recursos del pueblo, para los mandatos del pueblo, en su propio beneficio, a través de las funciones de gobierno, en que ejerce su soberanía, para las que es medio la administración pública.

9° La administración de los recursos del pueblo, para el proyecto nacional del pueblo: como una función de mandato de obligación jurídica, de legitimidad social y política, y sólo después como de téc-

nica administrativa, buscando la eficiencia, en el logro de los objetivos (art. 134), que antes que nada son de "mirar en todo por el bien y prosperidad" (art. 97) del pueblo.

10° La calificación de toda acción pública y de la administración pública, es la misma que la de toda ley, elección y ejercicio del poder público: ¿son la expresión de la voluntad general? ¿Buscan el beneficio del pueblo? O más precisamente, ¿es la acción que maximiza el beneficio del pueblo, según la apreciación y voluntad del mismo pueblo? Si es así, será plenamente válida. Si no, será una acción pública ilegítima, contra la que todo mexicano debe protestar (art. 9°).

El principio de Legalidad fundamental. La Constitución establece el deber ser. Si éste no se cumple, toda la organización social (la democracia, el derecho, el gobierno, la administración pública) pierde su sentido.

AL)MI NISI RACION
PUIU ICA:
SIGNIFICADO, **LIMIIES**
Y REJOS
/tzsr AL J IJlJci l 1,1 l)is

Introducción

Este artículo presenta argumentaciones para discutir sobre el significado de lo que se ha dado en llamar Nueva Administración Pública (NAP), término que no ha estado exento de las imprecisiones, excesos y malas interpretaciones que suelen ocurrir, cuando se leen en México los textos de autores extranjeros, que acuñan originalmente los conceptos.

Esto ha pasado en la última década con las formas de entender y aplicar los conceptos de políticas públicas, planeación estratégica y prospectiva y rendición de cuentas, por citar algunos.

Maestro en Administración pasa el Desarrollo por la Universidad de Inglaterra, Bvnmgham, coautor del libro *Estructura y Dinámica de/ Poder en el Estado* de México actualmente funge como director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de lo Universidad Autónoma del Estado de México.

El trabajo contiene cinco apartados que seleccionan los que a mi juicio son varios de los temas más recurrentes de la nueva administración pública, incluso encontrando puntos de coincidencia con los problemas administrativos de atención más urgente en México.

Así, analizaremos a una de las obras más importantes para entender a la nueva administración pública; revisaremos los temas recurrentes que son:

- **La falsa crisis de identidad.**
- **La profesionalización del servicio público.**
- **La privatización como parte de la reforma del Estado.**
- **La nueva administración pública en la federación mexicana.**

Inicialmente, este ensayo se ocupa de encontrar los orígenes de la NAP. Para Jackson y Hood, profesores de Gran Bretaña y Australia respectivamente, la nueva administración pública nace apoyada por un conjunto de argumentos que utilizan doctrinas y justificaciones que al haber demostrado su valor en el

pasado, en distintos países y épocas, son una potencial herramienta para auxiliar a la administración pública a alcanzar sus fines.

La nueva administración pública o nueva gerencia pública no es otra cosa que el reconocimiento y la sugerencia de aplicación de doctrinas utilizadas desde tiempos remotos y en naciones diversas. La nueva administración pública recoge acciones que habían sido ya puestas a prueba en el pasado. Se citan los casos en los que viejas pero prácticas formas de resolver problemas habían sido utilizadas y tipos distintos de argumentación administrativa habían estado detrás, dando paso a que de ellos se tomaran los ejemplos de la nueva administración pública. Estos casos ejemplificadores son los de Northcote-Travelyan (1854), el Informe Brownlow (1937) y el Informe Wilenski de la administración Gubernamental de Nueva Gales del Sur (1977-1982).

En México, se ha iniciado la discusión sobre la nueva administración pública pero aludiendo a artí-

culos y libros de diversos temas sobre la administración pública, combinando ejemplos del país y del extranjero pero sin que todos los involucrados tomaran en cuenta como referencia, el significado de los casos de Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia o de Norteamérica y Canadá. Mas bien se ha entendido a la nueva administración pública, como un nuevo ejercicio reformador o modernizador en varias partes del mundo, cuyos estudios de caso, quizás podrían hasta demostrar que se han utilizado alguna o varias de las 99 doctrinas y justificaciones que la nueva administración pública ha compilado, pero sin mencionarlo y denotando que cada autor trata temas diferentes aunque pertinentes, sin tener como hilo conductor o referirse a la nueva administración pública a excepción de algunos como Jackson y Hood.

Es necesario aclarar que los tres casos de cambios administrativos, considerados por Jackson y Hood como ejemplos clásicos de argumentaciones administrativas, se dan en países

anglosajones; Inglaterra, Estados Unidos Y Australia, en 1854, 1937 y 1977, respectivamente, y hacen propuestas sobre lo que ahora llamaríamos la profesionalización del servicio público en el caso inglés, la forma de organización de la administración pública en el caso de Norteamérica y una ampliación de la contratación y el ascenso por méritos, para apoyar a mujeres y grupos minoritarios en Australia.

Volviendo a México, El Instituto Nacional de Administración Pública realizó un ejercicio de compilación de "ensayos sobre la nueva administración pública", de los que vale la pena comentar algunos, en los que se abordan problemas contemporáneos de la administración pública a finales del siglo XX, de autores europeos, norteamericanos y latinoamericanos. El artículo de Gerald Caiden titulado "Revitalización de la administración pública", es uno que por abordar un tema genérico aporta elementos para esclarecer el significado de la nueva administración pública.

Se tomaron artículos de diferentes libros y revistas que contienen ensayos de temas sobre administración pública que pudieran formar parte de una eventual agenda para la NAP, aunque los autores no mencionen este concepto específicamente, tal es el caso de Crozier, Bullinger, Cunnill, Dror, Merino, Shand, entre otros. Esperamos que los temas aquí abordados colaboren para encontrar un hilo conductor más claro para discutir sobre la existencia y potencialidad de la nueva administración pública.

1. La obra de Jackson y Hood esclarecedora del significado de la Nueva Administración Pública

Siendo una forma de reconceptualizar el ejercicio de gobierno, la llamada nueva administración pública (NAP), nos permite acercarnos a los pensadores que a fines de este milenio introducen nuevas propuestas para tratar de desentrañar la forma en que los Estados habrán de enfrentar los retos que la sociedad ya les ha impuesto y les impondrá en un



futuro cada vez más inmediatista y que se transforma en presente rápidamente volviendo inoperante la vieja noción del futuro como algo lejano, reservado a otras generaciones.

Jackson y Hood aclaran que la nueva administración pública nace como filosofía de la administración en los ochenta en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y en partes de Canadá y Norteamérica.

Para los autores hay que ser muy cuidadosos en establecer los límites y alcances del concepto de

"nueva administración pública" (NAP) para no crear expectativas con falsos paradigmas o atributos exagerados. La nueva administración pública ofrece nuevos caminos con viejas doctrinas, para la solución de problemas de la administración pública, vista ésta ya sea como disciplina de estudio o como campo de ejercicio profesional.

Los elementos que Jackson considera como integrantes de la nueva administración pública en su libro titulado *"La argumentación administrativa"* son los siguientes:

... i) *Un cambio de las políticas a la administración (en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente de la organización del servicio público, y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas).*

id) *Un cambio de la agregación a la desagregación en la organización del servicio público (de los sistemas monopólicos "en forma de U" a los presupuestos detallados, los mercados internos y las rivalidades).*

ni) *Un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral*

iv) *Un cambio del proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficiencia), y*

v) *Un divorcio de la provisión y la producción (o la 'entrega') en la política pública. Esta división se asocia a un cambio de la producción permanente de la oficina pública a los contratos a plazo y la entrega al sector privado (firmas consultoras, en lugar de asesoría, y resolución de problemas por mecanismos internos,* arreglos contractuales o de franquicias, en lugar de "oficinas monopolísticas"). (1997288).*

En estas recomendaciones, se encuentran elementos similares a los aplicados por el cameralismo, con el que constantemente Jackson y Hood establecen similitudes.

Como un conjunto de doctrinas y no de grandes

teorías como pretendieron ser otros falsos paradigmas, la nueva administración pública reconoce sus límites y sus fortalezas, con lo que logra se le reconozca seriedad a sus planteamientos. Jackson clarifica las limitantes de la nueva administración pública (1997;296).

- La nueva administración pública no se basa en una demostración sistemática y sólida de los efectos de diversos principios de reforma administrativa.
- El beneficio público o colectivo de la nueva administración pública no puede ser demostrado fehacientemente, para disipar las dudas sobre el beneficio solo privado y no colectivo de sus medidas.
- La nueva administración pública parece presentar propuestas administrativas ya utilizadas en muchas épocas, la cita de Jackson es ilustrativa: ' Lo nuevo de la nueva administración pública es la presentación, no su contenido'.

1.1 Argumentos y doctrinas vs. teorías y ciencias

La nueva administración pública se plantea metas menos ambiciosas que otras reformas administrativas surgidas en el pasado se han propuesto.

Los calificativos de doctrina, filosofía, disciplina o argumentación son más adecuados para el campo de la administración pública, por su estado actual de desarrollo, que los de ciencia o teoría.

Sin pretender iniciar una discusión epistemológica que ya ha llevado ríos de tinta y sin alcanzar unidad de criterios, las denominaciones como ciencia o como otro estatus no científico, son muy abundantes. Los escritos sobre administración pública del siglo XVIII y XIX denominaban a la administración pública como ciencia y con muchos otros calificativos: para Bonnin son principios de administración, para Oliván son ideas generales, para Posada de Herrera Lecciones, De la Rosa en México, escribe sobre Medios para mejorarla. Por su parte, los italianos como Giannis, Garelli y Gentile,

le denominaban ciencia, así como Manuel Colmeiro en 1850 y Jacques Chevalier en este siglo.

Los autores que la denominan ciencia, no han logrado clarificar las categorías y principios de aplicación universal que nos podrían llevar a hablar de una "ciencia indiscutible", también es cierto que las ciencias sociales deben ser consideradas como tales, no desde la metodología de las ciencias exactas o duras. El hecho es que "el status" científico o no de la administración pública, debe ser lo que menos nos preocupe en comparación con la necesidad de que la administración pública, cumpla con los objetivos y las metas públicas bajo su encargo en los diferentes Estados, con diferentes grados de desarrollo y para las diferentes épocas históricas.

La nueva administración pública no se ocupa de conseguirse el status científico, más bien pretende contar con un "arsenal" de opciones a aplicar para resolver problemas específicos.

Jackson y Hood ubican 99 doctrinas en tres áreas a aplicar:

Del tipo quién, relacionado con el personal y su desarrollo,

Del tipo qué, relacionadas con la forma organizacional,

Del tipo cómo, relacionadas con los procedimientos y métodos que deberán utilizarse y no con la organización o el personal.

Con las 99 doctrinas agrupadas en estas 3 categorías, Jackson propone analizar a la administración pública desde las doctrinas y sus justificaciones. Su propuesta se completa con los tres estereotipos de las organizaciones que preferentemente deben utilizarse para conformar las instituciones:

1. Estereotipo militar.
2. Estereotipo empresarial.
3. Estereotipo religioso.

La nueva administración pública se ubica mejor dentro del estereotipo empresarial (Jackson, 1997: 317) con las siguientes características: administrar como negocio, contratar y despedir según se requiera, motivando a su emplea-

dos mediante el temor al despido o la expectativa de ganancias monetarias, el control externo se da mediante las fuerzas del mercado, con objetivos definidos por la búsqueda de beneficios.

La nueva administración pública se apoya en el uso de cualquiera de las doctrinas existentes, mismas que se vuelven "prescripciones para la acción". (Dunn, 1981:41-43)

1.2 De las filosofías, doctrinas y justificaciones

Las filosofías son consideradas por Jackson como un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes y entre ellas se citan como ejemplos el cameralismo, el utilitarismo o la nueva administración pública. (1997: 59)

Las doctrinas son máximas especificaciones acerca de los quiénes, cómo y qué administrativos, por ejemplo, el ascenso por antigüedad o la decisión por reglas fijas.

Las justificaciones son razones para la adopción de doctrinas como pueden ser la equidad, eficiencia o la adaptación.

1.3 Vacíos teóricos por llenar

El estudio de Jackson y Hood es una obra destinada a volverse un clásico ya que es pionera en cuanto a que trata temas sobre la administración pública, que antes no habían sido abordados como un estudio sistemático. Llama la atención que los autores pertenecen a países del Commonwealth, en este caso a Inglaterra y Australia y ellos mismos reconocen que la nueva administración pública se desarrolla además de en esos países en Norteamérica y Canadá, siendo revelador seguir muy de cerca las investigaciones que se desarrollan en los países anglosajones citados, además de los europeos, como los franceses y alemanes, entre otros.

El presente libro colma un vacío que existía en la administración pública, a pesar de que las filosofías, doctrinas y justificaciones de las argumentaciones expuestas, existían ya en la administración pública desde centurias atrás, no estaban sistematizadas como un conjunto de técnicas administrativas que

han sido aplicadas con éxito en algún tiempo y lugar, por ello se ponen a disposición de los especialistas para que sirvan como alternativas de acción para resolver problemas específicos sobre tipos de organizaciones óptimas para diferentes realidades, sobre selección y desarrollo de personal y sobre procedimientos y técnicas a utilizar.

De este modo, el diseño y la ejecución de las políticas gubernamentales no serían únicamente las áreas de atención prioritaria para la administración pública. La argumentación y su capacidad de persuasión para lograr la aceptación, son los tres objetivos en los que se conjuntan todas las doctrinas y justificaciones compiladas en esta obra, permitiendo al lector contar con una alternativa para abordar a la administración pública desde un punto de vista distinto, pragmático, inmediateista, utilitario, pero pudiendo ser a la vez eficiente, eficaz y sobre todo con soluciones efectivas para problemas concretos.

Temas recurrentes de /a Nueva Administración Pública en México y en el Mundo

2. Cuiden y la falsa crisis de identidad que la Nueva Administración Pública ayuda a superar

El artículo de Gerald Caiden, destaca por su vigor para enfatizar que la llamada crisis de identidad de la administración pública, no existe como tal porque su "foco" o ámbito de estudio no ha cambiado a lo largo de los años, mas bien su supuesta crisis actual, se debe:

... al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional. (1995.29)

El autor asegura que la administración pública ha sido asaltada por todos sus flancos demasiado tiempo y sin descanso. No se le ha prestado atención a sus éxitos y se le ataca por no alcanzar los resultados del sector privado. Haciendo un ejercicio de ubicación de sus argumentos, los de Caiden podrían integrarse dentro de los "how typc",

que son doctrinas referentes al procedimiento y no tanto a la burocracia (who type) o a la estructura de la organización (what type). Para elevar el desempeño propone desburocratizar, rendir cuentas, introducir la ética pública, participación pública, incrementar los sueldos, hacer más atractivo el empleo en el sector público y ampliar la investigación sobre la administración pública.

El rastreo histórico que Jackson y Hood realizaron para compilar sus 99 doctrinas administrativas, sirve, entre otras cosas, para demostrar como la administración pública ha tenido un ámbito de acción muy identificado en el gobierno a lo largo de la historia, aplicando las medidas necesarias para que los mismos progresaran y para garantizar con ello su continuidad como disciplina o ciencia. Con todo ello, quiero enfatizar que la crisis de identidad es falsa y cada vez surgen más investigaciones y estudios de caso que reiteran y clarifican el ámbito de acción de la administración pública, ampliándolo no sólo a las



dependencias del poder ejecutivo o sus equivalentes en otros sistemas políticos, sino discutiendo su ampliación hacia la administración de los recursos de los poderes legislativo y judicial y aún más hacia los asuntos no gubernamen-

tales, pero siendo del interés de la sociedad o de un sector de ella, son por ende asuntos públicos que la administración pública debe atender.

Recurrir a los argumentos de la nueva administración pública es pues

recurrir a que han probado su eficiencia y eficacia en los ámbitos de la administración pública, echando por tierra la versión de la crisis de identidad que ha sido difundida a partir de la prevalencia del mercado sobre el Estado, al redi-

mencionamiento de este último y al recurso de la privatización como estrategia económica. Todos estos son únicamente momentos conjuntos tales en los que la administración pública se adapta al modelo económico y a la tendencia política en turno, pero que no modifican en su esencia el ámbito de acción de la ahora llamada nueva administración pública.

Mientras exista el Estado como forma máxima de organización de la sociedad, deberá existir una instancia de ejecución de los designios de la sociedad y esa instancia será lo que ahora denominamos administración pública, quizás con énfasis en determinadas tareas, pero al final, la misma institución a la que recurrieron los chinos, los persas, los cameralistas, los indios, los anglo-sajones o los latinoamericanos.

3. La profesionalización, idea común a fines de milenio

Contar con administradores públicos preparados para ejecutar sus responsabilidades y con un adecua-

do sistema de méritos que garantice la buena marcha de la burocracia, ha sido y es una de las tareas que son permanentes en el servicio público.

La llamada nueva administración pública, refuerza esta necesidad con solo analizar los temas recurrentes en los autores mencionados en este artículo. Jackson y Hood, dividen en tres sus tipos de doctrinas, y una parte importante de su análisis lo dedican a las llamadas doctrinas "tipo quien" o "who type" que a su vez se subdividen en doctrinas de selección de personal, doctrinas de la remuneración y doctrinas de disposición, ascenso y antigüedad.

Todas ellas tienen algo en común y es precisamente su relación con la burocracia, con el personal ocupado en la función pública. La búsqueda permanente, es la tarea administrativa prioritaria que compartimos más comúnmente muchos de los países, pero independientemente de la profesionalización se sigue buscando a los mejores elementos.

El propio Aristóteles se preguntaba por el número de administradores públicos, por su permanencia y sobre la forma de designarlos, entre otras cosas importantes para la polis. Para Ychezkel Dror, profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén y concededor del sistema político mexicano, el profesionalismo en el arte de gobernar es una reforma estatal imperativa en Latinoamérica (1996: 51), siendo fundamentalmente el discernimiento, la ultraracionalidad, los estudios del futuro, la perspectiva de la globalización, la institucionalidad y muy importante (dada la ideologización en Latinoamérica) pensar en la historia, sin atarse al pasado.

En México, el asunto es uno de "los grandes problemas nacionales" parafraseando a Andrés Molina Enríquez, y prácticamente todos los estudiosos de la administración pública, coinciden en la necesidad de cambiar el estilo actual de "seleccionar y promover" a la burocracia. Numerosos son los foros y eventos académicos donde

el tema es tratado y recientemente se ha dado una gran interacción **entre el gobierno y la academia** para debatir el tema, destacando esfuerzos de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México **o instituciones** del interior del país como la Universidad Autónoma del Estado de México y la **Benemérita** Universidad Autónoma de Puebla, para lanzar eventos académicos sobre el tema, contando con la presencia de representantes de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la FSTSE o de las instancias equivalentes en los gobiernos locales.

Todo intento de lanzar una nueva administración pública en México o de reformar a dicha administración, pasa necesariamente por la profesionalización de los servidores públicos, casi como precondición para lograr avances realmente profundos.

3.1 *El sistema de botín*

Uno de los problemas más importantes que el servicio civil o el sistema de profesionalización podría resolver es el de lo inadecuado de los constantes cambios de funcionarios de mandos altos y medios que se suscitan cada vez que hay un relevo en los puestos de elección popular, desde presidentes municipales hasta presidente de la república o incluso al cambiar los funcionarios de las dependencias de la administración pública en cualquiera de sus ámbitos, municipal, estatal o federal.

Llamado por algunos autores, "sistema de both", esta modalidad de la política en México, que se caracteriza por el cambio generalizado e indiscriminado de equipos de trabajo sin importar la eficiencia con que se hayan desempeñado, sin interesar la continuidad de los programas en curso, sin preocuparse mucho en razonar si la persona es idónea para las características del puesto, ha causado mucho daño al patrimonio del estado, defraudando infi-

nidad de ocasiones al ciudadano que deposita su confianza en "su representante popular", pensando que éste hará lo necesario para ayudar a lograr el bien común.

Mauricio Merino (1996:8) ha traído a la mesa de los debates, la discusión sobre los valores que en el pasado permitían avanzar en la carrera burocrática. La lealtad al grupo solía ser el camino más seguro al éxito burocrático en el sistema político mexicano, pero la que Merino llama la responsabilidad pública como una nueva actitud del servidor público por medio de la cual el trabajo eficiente, pero sobre todo a favor de la sociedad y no de intereses de grupo, permitirá al Administrador Público ocupar puestos de mayor relevancia. De lograrse, este reconocimiento a los méritos institucionales del servidor público, sería uno de los pilares más importantes sobre los cuales se sostendría el edificio del sistema de profesionalización o servicio civil o función pública en México.

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre este tema y la gran mayoría de los especialistas ven más ventajas que desventajas en la aplicación de un sistema de servicio civil. Algunos de los ya muy graves problemas que se ocasionan por la carencia del servicio civil son:

- Tener servidores públicos impreparados e incapaces de resolver los problemas bajo su responsabilidad.
- Incapacidad para frenar el fenómeno de la corrupción que se deriva entre muchos otros factores por la inconciencia sobre lo fundamental que es cuidar los escasos recursos financieros del país.
- La incapacidad de la administración pública de atraer a los más destacados funcionarios por tener sueldos poco competitivos y por la gran incertidumbre en las posibilidades de ascenso.
- La imposibilidad de pensar en la administración pública como un sitio "confiable" que re-

conozca méritos profesionales p académicos.

3.2 El proyecto (le profesionalización del gobierno mexicano, sus errores i, sus retos

Por su importancia para la vida institucional de México y para acelerar las posibilidades de contar con una mejor administración pública, vale la pena comentar el contenido de la "Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada", que en abril de 1998, se presentó a la Cámara de cenadores para su discusión.

El proyecto de Ley comprende mecanismos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, entrenamiento, desarrollo, separación y estímulos de los servidores públicos.

EL proyecto piensa sobre todo en su viabilidad ante la resistencia histórica que se ha enfrentado a su implantación en México, quizás por ello prevé de entrada, quienes no son sujetos de este sistema de pro-

fesionalización: los burócratas de primer nivel, como los Secretarios de Despacho, Procurador General, Subsecretarios y miembros de las fuerzas armadas, lo cual es básicamente correcto para garantizar que el presidente en turno pueda contar con gente cercana para acometer su delicada responsabilidad con personal de su confianza.

Lo que no parece adecuado, es dejar fuera del sistema a los empleados superiores de Hacienda y a personal de diversas dependencias que ya cuentan con algún tipo de sistema de méritos o de carrera. Si bien es entendible que se les permita seguir funcionando independientemente del proyecto de ley propuesto para evitar peligrosas resistencias al cambio, si es deseable que en el corto plazo, todas las dependencias de la administración pública, se apeguen a una sola ley o normatividad para que esta sea de aplicación general e incluya al INEGI, servicio exterior, empleados superiores de Hacienda, personal del

Magisterio y Procuraduría General.

El título segundo, sobre la estructura del sistema, prevé crear una "unidad" encargada de coordinar, dar seguimiento y evaluar el sistema. Se adscribe inadecuadamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando debería ser una unidad independiente de cualquier oficina del ejecutivo, para garantizar su imparcialidad frente a todas las dependencias del presidente de la República. (art. 9)

Se crea una "Comisión Técnica" como órgano consultivo para la unidad integrada por los Oficiales Mayores, pero inadecuadamente presidida por el titular de la "Unidad". Esto no permite opinar a los integrantes de la Comisión técnica de una manera libre, carente de presiones, por ejemplo en caso de realizar una crítica al sistema o a la unidad estando presente el titular de dicha unidad, lo que volvería a las reuniones de mero trámite o cuando haya críticas, propiciar situaciones incómodas. (art. 12)

Existen puestos de carrera y de libre designación, siendo los primeros, los que se sujetan al sistema. Se prevé que los puestos de carrera no podrían ser convertidos en "de libre designación", lo cual es correcto, pero le deja al Secretario de Hacienda la posibilidad de convertir un puesto de carrera en uno de libre designación, con lo cual otorga mucho poder a este Secretario por sobre sus pares en el gabinete, en esta materia. (art. 24)

3.3 La permanencia: ¿estabilidad en el empleo o anquilamiento del servicio público?

En diversos países en donde el servicio civil es una realidad desde hace muchos años, se han alzado voces que señalan sus desventajas. Una de las más visibles, es la falta de motivación de servidores públicos, una vez que han alcanzado posiciones importantes. Esto produce en ocasiones inmovilidad, falta de iniciativa, desinterés y falta de compromiso con las instituciones, entre otros efectos perniciosos. No se debe tratar de una

permanencia a ultranza, una especie de inmovilización apropiación del cargo (Ramírez, 1996:52)

María del Carmen Pardo ha prevenido también sobre estos efectos, indeseables. En Inglaterra, se lanzan críticas feroces contra el servicio civil que impide la creatividad y fomenta el conformismo. Las llamadas de alerta existen, pero solo debemos atenderlas para que la propuesta de servicio civil o de profesionalización aparezca en las mejores condiciones posibles y no para desacreditar a la carrera administrativa, que indudablemente ayudaría en México a resolver problemas antiquísimos, empezando por la corrupción y la falta de espacios para la gente brillante.

En su estado actual, la iniciativa de *ley en mención* no prevé nada en su capítulo sexto, "De la Permanencia y Desarrollo", por lo que es oportuno sugerir una revisión y diseño de propuestas para este apartado, ya que los artículos 33 al 36 norman el concurso para obtener el nombramiento en los pues-

tos de carrera, pero el capítulo sexto no prevé algún procedimiento para evitar el anquilosamiento, conformismo o falta de interés de los servidores públicos de carrera con muchos años en el servicio. Este ha sido un efecto pernicioso, que como ya señalamos, se ha sufrido en otros países. Por ello, el sistema en México debe tomar en cuenta estas experiencias y anticipar los problemas.

3.4 Retos del sistema de profesionalización en México. **Aspectos conductuales**

Uno de los retos mayores que enfrentara el sistema, es el de mejorar la actitud del servidor público frente al usuario de los servicios gubernamentales, cambios en la actitud tradicional del servidor público, de la lealtad individual, hacia la responsabilidad pública (Merino, 19966), del líder obediente, al que entrega resultados (Crozier, 1997:13), con responsabilidad pública para cumplir con sus obligaciones, para rendirle cuentas a sus supervisores, al congreso y a los ciudadanos.



Una forma diferente de concebir su trabajo, significarla para los servidores públicos, atender profesionalmente a los usuarios de los servicios gubernamentales, de tal modo que la sociedad civil acuda a las instancias de gobierno con la certeza de que encontrará una respuesta a su petición o trámite, dentro del tiempo que marca la ley y con una atención diferente a la de la tradicional prepo-

tencia con que son tratados muchos usuarios en las oficinas públicas.

El tema de los cambios actitudinales se inserta en la parte de su implementación o solución como integrante del sistema de profesionalización o de servicio civil que entre sus partes componentes, debe cuidar especialmente el reclutamiento y selección de personal para garantizar que los mejores hom-

bres ingresen a la administración pública.

Relación con los sindicatos

Lograr consensar con los sindicatos a nivel federal (FSTSE) y los correspondientes en las entidades federativas, para que la normatividad sobre profesionalización no se incorpore como un apartado de las leyes burocráticas, si esto es lo más adecuado para garantizar el respeto y la autonomía del sistema, por sobre los intereses de grupo.

Voluntad política

Lograr que el gobierno en turno, independientemente de su filiación partidista, se comprometa a respetar la normatividad aprobada, ya que esto involucra un cambio de estilo en la forma de designar a los funcionarios. La libre designación es una modalidad que está profundamente arraigada en la cultura no solamente burocrática, sino incluso familiar y organizacional. Esto forma parte de la propia tradición autoritaria que privilegia la elección en una persona y poco acude a la designa-

ción colectiva, democrática, basada en méritos claros, más allá de la sola simpatía o amistad personal.

4. La privatización como parte de la Nueva Administración Pública y de la reforma del Estado

La privatización como idea, como teoría o como estrategia económica-política de gobierno, es materia de debate internacional que en México tiene apologistas y detractores. En 1988, se realizó un debate en Norteamérica, para evaluar sus resultados, en tanto que en México se incrementaba la utilización de este recurso como programa gubernamental. Por lo que puede representar para la nueva administración pública en nuestro país, considero interesante reproducir algunas opiniones de investigadores norteamericanos y europeos cuyos países han practicado la privatización por varias décadas, con resultados positivos y negativos y que a partir de los ochenta pero sobre todo en los noventa han re-

diseñado el futuro inmediato de esta estrategia.

En su ensayo publicado en 1988, Paul Starr, profesor de Sociología en la Universidad de Princeton, concluye que la privatización es parte de la contracorriente contra el crecimiento del gobierno en occidente, engendrando un desprecio por los servicios públicos particularmente aquellos de los que dependen los pobres (Kamerman, 1993:20) y concluye: "me opongo a la privatización".

Debemos tener claro que la privatización tiene como fondo una polémica internacional de mayor alcance sobre los límites y alcances de lo público y lo privado. La privatización es la punta del iceberg o una de las aristas de la redefinición misma del Estado. Así, la llamada reforma del Estado en México, no es otra cosa que la interpretación que aquí damos a la búsqueda que se da en el mundo occidental a fines del milenio, por redefinir el ámbito de lo que pertenece al público, de lo que atañe a todos (lo público) y de lo que interesa a cada uno de

los habitantes de un país sin que se afecte el interés colectivo (lo privado).

La privatización, la dominación del mercado sobre el Estado y el ajuste estructural de las economías son todas estrategias del liberalismo renovado, lo que algunos denominan despectivamente neoliberalismo. Lo cierto es que uno de los postulados fundamentales del liberalismo clásico señala que el individuo necesita sacudirse la omnipresencia del Estado y que la actividad económica debe ser patrimonio de los particulares, permitiendo al Estado realizar funciones de regulación.

Este es el contexto que rodea a la privatización como estrategia. Una tarea inmediata, es que los Estados nacionales deben clarificar su postura sobre los límites de la participación del Estado en la economía y sobre las condiciones para utilizar el recurso de la privatización. Esta última sugerencia es inusualmente relevante para que definan los perfiles económicos de la nueva administración pública o sobre lo que podemos denominar la ad-

ministración pública del nuevo milenio.

Paul Starr explica las diferentes causas y efectos de la privatización a través de cuatro modelos fundamentales que podrían ser concebidas también, como teorías de la privatización. Dos de los cuatro modelos, se ubican como explicaciones de los argumentos a favor de la privatización y desde la óptica de la eficiencia:

1. La privatización como reasignación de derechos de propiedad.
2. La privatización como reasignación de funciones económicas del Estado.

Los otros dos modelos se fundamentan menos en los aspectos técnicos eficientistas y más en consideraciones políticas y sociales, constituyéndose como una teoría sociológica y una política de la privatización.

La teoría sociológica considera que la privatización debe utilizarse para estimular a la iniciativa privada para que pueda financiar programas sociales antes asignados al Estado, y apoyar de este

modo al gobierno que debido al ajuste estructural de su economía puede desfinanciar menos recursos de los que asignaba el Estado benefactor a financiar programas sociales.

Así, la privatización puede ser vista como una potencial herramienta de la administración pública que se apoya en las políticas públicas para establecer una relación amplia y activa con la sociedad, un tipo de relacionamiento en el que lo público sea reconocido por el gobierno, pero entendido no sólo como lo gubernamental, sino también como los programas realizados por la sociedad, pero enfocados a alcanzar un fin colectivo, no individual.

Aquí, en este terreno, en la privatización a favor de la sociedad, es donde a mi juicio radica el futuro de esta estrategia. Si se le quiere desatanizar, habría que trabajar en dos vertientes: la primera, ser un mecanismo útil para transferir actividades desempeñadas por el gobierno hacia los particulares pero aplicadas al beneficio social y comunitario y, en segundo ter-

mino, la privatización en sentido "clásico" como oportunidad económica para el sector privado que asume tareas anteriormente reservadas al gobierno.

4.1 Los nuevos ámbitos de la privatización y los que deben restringirse

Existen efectivamente áreas que pueden verse como una oportunidad para favorecer a sectores amplios de la sociedad más claramente, mediante la participación de diversos grupos sociales sustituyendo o complementando actividades del Estado, o iniciando acciones inéditas en las que no ha participado el gobierno.

Empiezan a proliferar las experiencias que ilustran la utilización del recurso de la privatización a favor de la sociedad. Un ejemplo son las concesiones de servicios públicos en el ámbito municipal. Otorgar servicios públicos como el del agua potable, ha sido transferido en algunos casos a grupos de vecinos que administran el suministro del líquido, constituyéndose en un ejercicio de privatización

no lucrativa en programas de beneficencia social (Kammerman, 1993:135) que puede ser reproducido según el talento, la imaginación y la determinación del gobierno y la sociedad para redistribuir tareas y funciones, entre los ámbitos federal, estatal y municipal y sobre todo entre el gobierno y la sociedad civil.

4.2 Iniciativas privadas a favor del desarrollo

Hay grupos de la sociedad que pueden ayudar a abatir el grave problema de pobreza, como se ilustra en los ejemplos citados en el artículo de Mitchell Sviridoff (Kammerman, 1993:237).

El gobierno puede diseñar programas de estímulo para los empresarios o financieros que ofrezcan apoyo a las acciones en favor de los más desprotegidos. Los ejemplos se refieren entre otros a la creación de iniciativas locales de apoyo corporativo en los que han participado instituciones de seguros, industriales y bancarias norteamericanas que han otorgado fondos para pro-

yectos sociales de vivienda, transporte, educación y salud, entre otros, en los barrios más pobres en Estados Unidos.

Esta sustitución de alguna parte de la responsabilidad social del Estado, trasladada a la iniciativa privada, sería inédita en México pero positiva y justa ala luz de un modelo económico que ofrece mayores posibilidades a los empresarios, quienes podrían con estas aportaciones de fondos, ayudar al país a aliviar la incapacidad financiera del gobierno. En otras palabras, si en esta nueva fase del liberalismo se demanda una menor participación del gobierno en la actividad económica y de ello, el sector privado nacional lo's

obtiene los mayores beneficios económicos, se deriva como una conclusión lógica y racional que los beneficiados contribuyan a aliviar los efectos perniciosos que el modelo produce.

En Norteamérica muchos grupos poderosos asumen este rol complementario de la actividad del Estado como la Funda-

ción Ford, Standar Oil, Cleveland Foundation, Bankers Trust, Chase Manhattan Bank, Chemical Bank, por citar algunos. También pueden citarse los casos de las Cajas de Ahorro en España, como Bancaxa o Argentaria, que contemplan fondos para programas sociales y académicos como una forma de sumarse al quehacer del Estado. En México estas fórmulas no se han ensayado y podría intentarse obtener apoyos crecientes de la iniciativa privada. Por otro lado, se debe discutir la tendencia actual de rescates financieros del gobierno a empresarios y banqueros que tuvieron pérdidas, cuando se supone que están jugando en un sistema de mercado y de libre competencia en donde están expuestos a ganar o perder, disminuyendo el proteccionismo del Estado. Visto de este modo, resultan polémicas las decisiones del gobierno federal de financiar a los empresarios de las redes carreteras o de crear fondos para rescate de los banqueros, cuando el país necesita destinar

recursos crecientes para programas sociales.

Para inducir y estimular a que la iniciativa privada participe intensamente en este tipo de programas sociales de "no recuperación inmediata de la inversión", el gobierno debe fortalecer su capacidad negociadora y su autonomía frente a los actores político-económicos, para convencerles de la pertinencia de participar en el rescate de los grupos marginados que crecen y que pueden resultar "disfuncionales" al mercado si sus niveles de pobreza, su falta de expectativas y su frustración, los conduce a buscar en la violencia una posible salida a sus males. Una violencia estructural en la que los delincuentes, guerrilleros, manifestantes, participan con diversos grados y objetivos, teniendo como contexto a una sociedad y gobierno que reproducen un estado de cosas rodeado de crisis económica, desempleo, reducción de expectativas y recortes presupuestales, entre otros

Es necesario desarrollar para la nueva administra-

ción pública una estrategia atractiva del tema para la iniciativa privada, abordándolo desde la óptica de obtener poder, de hacer causa común con los potenciales aliados políticos que puedan ver en la "privatización de la beneficencia social" una oportunidad para ganar electores y por último garantizando el gobierno una creciente eficiencia y eficacia en la aplicación de sus escasos recursos a sus igualmente reducidas responsabilidades sociales.

La nueva administración pública en México, enfrentará presiones para continuar utilizando el recurso de la privatización, debido a la pobreza de un gran sector de la sociedad que lo considera inadecuado o inútil para abatir la pobreza (si es que ese fuera su propósito) y porque hay escritores que piensan que se pierde soberanía cuando la privatización se otorga a extranjeros.

Los argumentos a favor y en contra de la privatización se ubican a mi juicio en los siguientes términos:



A favor:

- Señalar que la iniciativa privada es más eficiente y menos propensa a gastar excesivamente que el gobierno. Las empresas privadas son más proclives a la

innovación y especialización.

Los sistemas gerenciales, de reingeniería, de calidad total, entre otros, que se aplican en la iniciativa privada son

mejores que los aplicados en el gobierno.

La iniciativa privada **auxilia en** el desarrollo a un Estado en crisis financiera.

La privatización es una herramienta para que el

Estado haga efectiva la preeminencia del individuo sobre el Estado.

En contra:

- El gobierno desatiende sus "obligaciones sociales" y esto de suyo genera inestabilidad, ilegitimidad del gobierno y pobreza creciente.
- La reducción en el gasto público puede generar estancamiento económico.
- No ha existido claridad en México en relación a los mecanismos para vender las empresas.
- Se han vendido empresas rentables para el gobierno, cuyos recursos pudieron haberse utilizado para programas sociales, como el caso de Telmex; que dejó además muchas dudas sobre su transparencia.
- No se trata sólo de ahorrar sino de reorientar al gobierno, como parte de una estrategia de un modelo económico.

5. La Nueva Administración en la Federación Mexicana

Los alcances de las reformas, modernizaciones o cualquier tipo de cambio de aparente alcance nacio-

nal en México, se han enfrentado históricamente a la limitante estructural del centralismo financiero, decisional y de atribuciones que son una realidad reconocida, pero a la que nos hemos acostumbrado por generaciones sin haber logrado dar vigencia al sistema federal garantizado en la constitución.

La nueva administración pública puede ver muy limitados sus alcances si no se prevé su difusión y puesta en marcha en las entidades federativas y su gradual inclusión en las administraciones municipales. Mientras que las propuestas y los cambios en México se circunscriban territorialmente al Distrito Federal, ignorando o dando menos importancia al resto del país, las soluciones a los problemas continuarán beneficiando a una cantidad menor de población, concentrada en una sola región del país.

Ubico el problema en sus esferas más importantes:

.5.1 El acceso a la información

A diferencia de los más avanzados sistemas federales de gobierno en el mundo, en donde las partes integrantes de la federación tienen acceso a la información al mismo tiempo y con cierto número de expertos calificados que desde el gobierno o desde la sociedad (academia, ONG's por ejemplo), discuten y deciden lo que es atribución de la federación y lo que es propio de los Estados. En México, el conocimiento no es apropiado por todas las élites intelectuales y sociales a lo largo del país. Inicialmente, el debate más rico se realiza en el centro del país, principalmente en la ciudad de México, a donde tienen que acudir las escasas personas que se enteran de los avances en el campo de las ciencias sociales, en este caso de las más recientes investigaciones sobre administración pública, quedando muchos gobiernos locales e instituciones de educación superior en espera de que fluya la información, que la mayoría de las ocasiones no

llega a todos lugares, o cuando se accesa a la información, su tratamiento se da con considerables retrasos y limitaciones debido a la falta de académicos suficientes y prestigiosos.

5.2 La reiterada injusticia en el reparto de los recursos

El punto medular en el avance de las regiones, no es un secreto para nadie, por el contrario, ha sido motivo de debates intensos y añejos y se refiere a la urgente necesidad de redistribuir más equitativamente los recursos que la federación asigna a estados y municipios, porque esto es una precondition para que nuestra nación aspire sólidamente y como un todo a alcanzar un crecimiento más equilibrado entre sus regiones.

Es de todos conocida 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 dable pretender

un crecimiento nacional armónico. Lo que se puede esperar es un ambiente de tensión, propiciado por la disputa de las entidades federativas por los escasos recursos y por las constantes declaraciones de gobernantes y académicos de las entidades federativas que reclaman una regularización de todo el sistema de coordinación fiscal y de los criterios que ahora se utilizan para otorgar recursos financieros entre los tres ámbitos de gobierno.

Conclusiones

Existen límites y alcances que la nueva administración pública contiene en sí misma y que vale la pena comentar a la manera de previsiones para no dar paso a falsas expectativas, pero también para no minimizar el potencial de cambio y de mejoramiento administrativo que la nueva administración pública pudiera aportar.

1. La inexistencia de paradigmas absolutos

El conjunto de recomendaciones que se derivan del estudio de la nueva administración pública

en los sitios donde apareció, que son la Europa Anglosajona, Norteamérica y Canadá, no contienen soluciones del tipo "paradigma" para terminar con todos los problemas de un país. Ofrecen mucho menos que eso, pues se trata de una serie de experiencias de diversos tiempos históricos y de distintos 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 ello, es necesario estar dispuesto a aceptar que la nueva administración pública nos enseña estrategias para tomar decisiones inmediatistas y de corto plazo para problemas sectoriales y específicos. Ello no significa la imposibilidad para tomar en paralelo decisiones que puedan traer beneficios a más largo plazo. Más bien, con la nueva administración pública, se trata de conocer todo el panorama de posi-

bilidades que las doctrinas nos brindan, de seleccionar la más adecuada solución y de estar consciente de sus estrechos o amplios alcances.

2. La heterogeneidad de formas de entender a la Nueva Administración Pública

El pensamiento más consistente y más didáctico sobre la nueva administración pública, se encuentra en la explicación del libro de Jackson y Hood sobre la argumentación administrativa. Su obra es un producto de investigación muy importante, que comprende conceptualización, estudios de caso y posibilidades de la nueva administración pública. Otros autores de este tipo con ideas muy amplias sobre la nueva administración pública, son Gerald Caiden o David Shand, quien habla de *nueva* gestión pública, señalando los intereses en conflicto entre consumidores, contribuyentes y empleados del sector público, los cambios "macro" y "micro" que deben darse, y los ejemplos de Inglaterra y Nueva Zelanda como ilustrativos de la nueva

administración pública. (Shand, 1996:79).

Michel Crozier (1997: 9-18), también insiste en la necesidad de transitar del paradigma burocrático, a una cultura de la gestión pública, a la que denomina "nuevo paradigma". En el paradigma burocrático, la especialización y la fragmentación (siguiendo a Max Weber) fueron útiles en su oportunidad, pero ahora, es necesario contar también con generalistas y estructuras flexibles de la administración pública, con capacidad de los servidores públicos para cooperar. Con unidades autónomas, cuyos líderes sean juzgados por resultados y no por su obediencia y su conformismo. Algo que destaca en Crozier es su énfasis en la falta de profesionalismo en la mayoría de los países, en temas de salud, bienestar y asuntos sociales. El entrenamiento de los líderes es crucial para Crozier y sugiere que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia, antes de aspirar a una preparación para ser líder.

Estos son especialistas del tipo más global, más abarcante en relación a la nueva administración pública. En México, Uvalle, Guerrero y Cabrero son tres de los expertos que han propuesto medidas globales para una nueva administración pública. De Uvalle se destaca su obra "Las transformaciones del Estado y La administración pública en la sociedad contemporánea", para él, no hay duda del carácter científico de la administración pública y clarifica su postura al escribir sobre el sentido útil y social de la administración pública:

... Hay en ella un compromiso con lo positivo de la vida social y económica y con la salud política del Estado.

Hay en ella un compromiso para luchar contra los males públicos que debilitan el vigor de los ciudadanos y los gobiernos.

Hay en ella una postura moral para salvaguardar el interés común.

Hay en ella una postura para que el espíritu público de las naciones sea fuerte y punto de partida para ase-

gurar el sentido de comunidad política.

Hay en ella un respeto por la vigencia de las libertades civiles y políticas, por el fomento del espíritu empresarial y por tener bajo su cuidado a los sectores más desprotegidos de la sociedad. (1997203)

Otros autores analizan, aspectos particulares de problemas de la administración pública, por ejemplo, Bullinger (1996:139-173), se pronuncia por sincronizar los relojes del avance entre administración pública, economía y la sociedad de la información, que parecen ir estas dos (economía y sociedad), más rápido que la administración pública que va a la zaga y no a la vanguardia en la solución de problemas.

3. Los cambios en la seguridad social como responsabilidad de la administración pública

La naturaleza del programa de ajuste estructural, ha producido un claro cambio en las políticas de bienestar social en los países que han emprendido esos programas. Esto afec-

tará también, la forma de organización de la administración pública, las tareas que se asumen como responsabilidad pública del gobierno y por supuesto, los beneficios sociales de que la población solía gozar.

La nueva administración pública ve entonces, cambios en el alcance social de sus gestiones. Nuria Cunill Grau, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ilustra muy bien esta preocupación en su libro 'Repensando lo público a través de la sociedad':

... Comienzan en América Latina a insinuarse soluciones en esta dirección bajo un nuevo modelo de administración pública que se ha convenido en denominar administración pública gerencial.. sin embargo, el modelo que se erige como alternativa al burocrático clásico, no es homogéneo. En su versión dominante, vinculado a un enfoque de mercado, no necesariamente incrementa la responsabilidad pública. (199725)

Para Cunill, hay que aprovechar esta coyuntura de cambios, para pasar de un modelo burocrático a uno posburocrático, donde el enfoque sea público y no de mercado.

La nueva administración pública no debería de olvidar su compromiso social al que aluden entre otros, Ricardo Uvalle, y pugnar por establecer programas a favor de los que no reciben beneficios del modelo económico, sectores sociales como los obreros, campesinos, empleados públicos de puestos inferiores, sectores minoritarios como los ancianos o los minusválidos deben ser sujetos de los beneficios de programas de apoyo en el área de seguridad social.

4. La agenda de la Nueva Administración Pública en México

Esta se refiere a los temas que se considera deben tratarse primero y no es, una lista exhaustiva de problemas a resolver. La profesionalización de los servidores públicos, la redefinición del recurso de la privatización como herramienta económico-social,

el rediseño del federalismo, el replantea miento de las ""obligaciones sociales" del gobierno y de administración pública, de tal modo que se apoye a México en esta etapa de transición democrática en la que nos encontramos en este momento.

Bibliografía

Argúdes, Antonio y José Antonio Gónic, Mandujano, coords_ (1995): *Htia LI nmdrrnbación administrafira' Una pr'opu,,L, Je la srxiedad-* México DF, Porrúa_

Cuiden, Gerald. (1996): "Re-vitalización de la Administre ción P6bbca*", en- *Kerivfa de' .9 dminis(ración Poh6cd*, No. 91, México, DL, INAI'.

Cn,zier, Michel (1997). "La transición del paradigma buro-crático a una cultu,a gestión publica", en: *Rekrnrñer Perno-crrda*, No. 7, linrro, Venezuela, LAD.

Cunnill, Nuria. (1997): *la-pcrmande lo publico a hiv(ís de*

gestión púbhku v mpreaufación soLil Venezuela, (entro lah-nnanlericano de Administración para el Desarrollo.

Crucs, Duna Id. (1991) *firno vond (orcrnment. Or<ganisations lar common henedt* Hong Kong, \nacnillao Education Ltct_

Chanes, Nieto José. (1997): *Administración r P,7l6ca* Guajato, México, facultad de

Derecho, Universidad de Guajato_

Dr(r, 1'ellezkel_ (1996) "El profesionalismo eu el arte de gobernar' en: *Reri.Lr de Aclmf-nistracirin Publria*, No. 91, Méxi-ru, 1) F, INAI'.

(1997).. "Mejora-miento de la tapsidad para gobernar eu América Latina", en: *Re túan, r /R•nu,c,, , i*, No. 7 Enero, Venezuela, (1 L).

Ganiier, Rimolo leopardo (1997): 'la Reforma del lisiado: Reto dr la Democracia", en. Ni *Jira. r Drnvlcnna* No 7 Loo ro, Venezuela, CIAD

G6niez Diaz de león, Carlos (1998). *Aclminishac iris Publica C i'ntempor',inra*, \lexicn, D.1'., McGraw-I lill.

(uerrero, Onlar (1992): *E7 1, lado en /a /Ja de la Moderar-warm*, México, D.F., Plaza y Valdés.

Hood, C'hrislopher v Michael Jackson_ (1997). *La .4igunuv,t,-eión Admí;u1/r (fi'a*, México, DF, Fondo de Cultura 1xonón-lica_

Mena, Vargas Apolinar. (1989): *La :Lhignihul r hr hifc ;,marión do la Adminianxidn Pública en rl /dado ele 4cvlr^r: Angula de inh •rprefadrin cçann= Gcable*, INAI, IAI'P:M y (,FM, México.

Merino Huerta, Mauricio (1996). *PuGGru Tubbta 5 (Gobier-no loca/*, México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Publica

(1996). "De la Leal-tad individual a la Responsabili-dad Pública", eu *Rcl'isfa de Adnrmishadón l'úh/ica*, No 91, México, L). F., INAI'.

Prortk'in de Lev para la Pro-leszona/lización y Evaluación del Dea•mpeno de los scrvidorev Púh//cos Je /a Adrninishaclórt /'úblca Federa/ Qvrtat/izada. (1998) Mexho, D.P, Minleo.

Ro wds, John. (1979): *Tenáa de la /m'oüa*, México, D I7, Fondo de Cultura Ecu...mca.

Rud, .San hago. (1996): *Isha-fegLrs pa,.. un Cohivrnno Com-pefifiru: orno /ggrar Adminis-tmdón IübL^a de C'fu/ad, Un nuera panel?gma*, Mcxieo, D.F., Ediciones Castillo.

Shaud, David. (1996). "La Nueva Gestión Pública. Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", (n: *Re-risla h, Adndnislranc a /} íblic.i*, No)1, México, L) 17, INAP.

Set elaría de la Contraloría General dr la Federación. (1993)_ *La Adminivtración Púbba Qm4•nrporínca*, Toluca, México, I>P, Fondo de Cultura Econó-nlica.

Uvalle, Borrones Ricardo, (1997). *Las Traes%onnacionc*s del /'sfado r la Adrnistnción l'ú-b/ira Qm]omponine ,,* 'Toluca, Vléxit o, UAFM y JAI'EM.

(1996)- 1,1 impor-tancia de la Ciencia Política y la Adminislrndón Pública en los retos de un mundo cambiante', *Eshaüos l'oG6ms* No. 11 Abril-Junio, Mexicn, I). F, UNAM.

ACERCAMIENTO AL
PERFIL DEL
ADMINISTRADOR
PÚBLICO PARA EL
NUEVO MILENIO

José Radnárez Salcedo'

Asistimos, sin duda alguna, a un período particularmente complejo en el desarrollo de las historias mundial y de México.

Resulta ya lugar común el afirmar que todo está cambiando, que la crisis campea por doquier, que estamos en transición.

Lo cierto es que los esquemas tradicionales para el análisis de la realidad y para la acción dentro de ella acusan múltiples limitaciones o se adivinan francamente agotados.

La administración pública en tanto ciencia y ejercicio, no es la excepción. Ello nos obliga a replantear seriamente los alcances de la acción esta-

tal por un lado y, por el otro, el perfil de un administrador público que pueda ser viable en el contexto presente y hacia el futuro.

Tales son algunas de las ideas que dan origen a la presente reflexión.

El Hoy

Haciendo un esfuerzo generalizador extremo diríamos que independientemente de latitudes geográficas y especificidades culturales se advierten dos tendencias que se perfilan como irreversibles. En lo económico y cultural la globalización avanza a pasos firmes y amplios. Por lo que hace el ámbito sociopolítico, la progresiva democratización, sin bien con diversos tiempos y manifestaciones, luce también imparable.

Abundemos. La evolución del mercado ha conducido a que los países resulten prácticamente impensables como sistemas económicos cerrados y autosuficientes, las ventajas comparativas de cada uno (su dotación de recursos), los insertan voluntariamente o no en una lógi-

ca de oferta y demanda mundiales.

A fin de poder ampliar, o cuando menos acogerse al poder de mercado de otros, los países han conformado, paulatinamente, grandes bloques regionales que les permitan negociar con mayores posibilidades de éxito en la arena internacional. Sustraerse a participar en uno de los tres grandes bloques regionales resulta prácticamente impensable.

Así se explica el que junto con los bienes y servicios los usos y costumbres de los países que conforman tales macrorregiones, trasciendan las fronteras y generen un nuevo contexto donde si bien las diferencias permanecen las similitudes son cada vez más acentuadas.

Por lo que hace a los elementos social y político la tendencia apunta hacia la democratización. Los regímenes totalitarios se han erosionado al punto en el que prácticamente han desaparecido, la sociedad no acepta más ser conducida por una organización estatal desvinculada de ella. Presiona y actúa, in-

Adrogado por la Universidad de Guadalajara y Maestro n Din n Internacional pared hvstitut(Tecnológico Aun: o de México; Ita sida Director de Análisis de la Subsecretaría de Desarn. llo Pv,,nal de la Aexetada de Des,,. 14, Sial, a, tual i ewe e. aceser de la Secret ría de Golmmación a ^úvel fede- .at

cluso se plantea como nociva la presencia estatal en la elección de sus demandas y la gestión v solución de las mismas. Ello explica en buena medida la crisis de los partidos políticos en todo el orbe y la emergencia y consolidación de los movimientos sociales.

Ya no son viables los regímenes de partido único y planificación centralizada de la economía, incluso aquéllas de partido dominante v pluralismo limitado acusan una significativa reducción para sus márgenes de maniobra. 1.as circunstancias obligan a un agresivo proceso de descentralización donde además la participación social sea eje esencial para alcanzar corresponsabilidad en la implantación de políticas. *No debe olvidarse que la capacidad efectiva de un Estado no está en función de su tamaño si no de su habilidad para procesar v satisfacer las requerimientos sociales. En la medida en que impulse el avance democrático v la participación social le permite implementar los programas del gobierno. Existe la percepción, no del todo equivocada*



de que a u17 fracaso social; ubvace un deficiente papel del Estado.

El Estado se redimensiona y a la vez que cede importantes fracciones de su participación en la economía a favor del sector privado se invalida la esfe-

ra de la gestión y el control de las políticas de orden social por una sociedad organizada que en buena medida le ha perdido la confianza y apuesta a la autogestión. Enfrenta la necesidad de una redefinición v la urgencia de recu-

perar espacios y ponderar los ámbitos de participación del sector privado y de la sociedad civil.

La mayor y más objetiva de las razones para la permanencia estatal encuentra su fundamento en el hecho de que si bien el mercado tiende a la eficiencia no lo hace necesariamente a la justicia; alguien debe poner límites a la racionalidad económica en aras de la racionalidad social.

Del lado de la sociedad civil, los grupos que hoy enarbolan demandas específicas de orden laboral, ecológico, cultural, etc., carecen de la visión de conjunto propia del Estado. Es decir, actúan en función de intereses grupales e interpretan al bienestar y al desarrollo a la luz de sus intereses particulares, sin plantearse realmente a fondo la posibilidad de que existan lecturas de la realidad distintas de las que ellos realizan. En suma, solo el Estado garantiza, con todas las limitaciones que pudieren caracterizarle, una apreciación integral de la demanda social.

El aspecto positivo de tal orden de cosas consiste

en que las ofertas autoritarias o anárquicas que grupos sociales o partidos políticos e incluso el propio Estado pudieren formular no encuentra ya eco; la tendencia hacia la democratización se consolida en todas partes, ningún agente económico o social está ya dispuesto a permitir que se tomen decisiones sobre él sin antes haber sido contemplado en negociaciones o cuando menos haber sido consultado.

Reitero, no obstante las peculiaridades de cada nación, globalización y democratización, son las tendencias que están sentando las bases del futuro, las crisis que hoy se viven son en buena medida transiciones en las que el Estado tiene la obligación de ejercer un liderazgo que las abrevie y conduzca a un positivo desenlace. Grave es pues el reto que los miembros de la organización estatal enfrentan. No pueden aferrarse a las ortodoxias económicas o a los usos políticos tradicionales sin afectar gravemente el ingreso de la población y la legitimidad sobre la que el Estado se sostiene.

La organización estatal obtiene y dispone de recursos a ser transformados en bienes y servicios para la sociedad. Pese a la generación monopólica de algunos de ellos, la insuficiencia en la producción y la no del todo excelente calidad podrían conducir a la búsqueda o creación de sustitutos, así no fueran perfectos.

Considerando lo anterior la administración pública para permanecer debe ser competitiva. Precisa de incrementar sensiblemente la productividad de las áreas que para sí conserva y la calidad de los bienes y servicios que oferta.

Pemex o la CFE son empresas públicas pero, antes que públicas son empresas y no están exentas de los efectos de las fuerzas del mercado. Servicios como la asistencia técnica para la producción que el Estado ofrece pueden ser desplazados o simplemente perder sentido si su contenido no responde a las expectativas del consumidor.

Uno, si no es que el principal y quizá último

recurso político y de justicia social con el que cuenta el Estado, lo constituye el presupuesto. El presupuesto es la manifestación palpable de la forma en la que se responde a las necesidades planteadas por la sociedad, a cuales de ellas se prioriza, ilustra el peso relativo de los agentes económicos y de los actores sociales en el proceso gubernamental de la toma de las decisiones v, en última instancia el grado en que, de acuerdo al monto de recursos disponibles, se está dispuesto a impulsar a la actividad económica v la forma en la que se ha optado por redistribuir el ingreso. Todo administrador público debe estar atento al proceso presupuestario y velar porque éste sea el más importante impulsor de una política de desarrollo general y equitativo del país.

La administración pública debe entonces ser capaz de formular una oferta atractiva para la sociedad. Debe acreditar su pertinencia y relevancia y, por tanto, la de los miembros que la componen.

La administración, el administrador público debe reconocer en la sociedad el origen de su razón de ser, está obligado a contribuir desde la sociedad al proceso de agregación y articulación de las demandas, así como al perfeccionamiento del proceso de gestión de las mismas. El administrador público debe comprenderse como elemento catalizador de las tendencias democratizadoras, verse como administrador de y para la sociedad y no como mero instrumento de un Estado artificialmente escindido de ella.

A cerca del Perfil del Administrador Público

Dado que éste es un ejercicio de, en y para la historia inmediata, cabe decir que el perfil del administrador público que se intentará delinear es el de un administrador para la transición y la consolidación de una nueva v mayormente eficaz y efectiva cultura del quehacer público.

El administrador público podría orientarse profe-

sionalmente sobre las siguientes directrices:

Contribuir a regular los efectos del mercado. Esto es, desde la parte de la organización estatal en que se inserte, procurar que la lógica económica de la maximización de utilidades no encuentre su límite en el agotamiento de los recursos si la demanda así lo plantea sino que llegue únicamente hasta donde el bienestar general de la sociedad pide los topes prudentes.

Emplear un discurso tan crítico como responsable. Entiendo por ello el que quienes tenemos responsabilidades en la administración pública, debemos tener un discurso que incorpore la visión crítica derivada de nuestro ejercicio cotidiano, es decir, que seamos capaces en sentido horizontal y vertical de expresar positivamente nuestros desacuerdos o recomendaciones estando siempre abiertos a considerar la posibilidad de que nuestra visión manifieste inconsistencia pero tam-

bien siendo firmes en nuestra argumentación cuando el acierto sea claro. Además, como servidores públicos tenemos una grave responsabilidad en nuestras opiniones vertidas hacia la sociedad, nos debemos a la verdad, pero también a la medida y tenemos la responsabilidad de buscar solución a los problemas contribuyendo a ello con un discurso tan positivo como las circunstancias lo permitan; es preciso rechazar el tremendismo que si bien atrae la atención sólo lleva a la profundización de los problemas y al desánimo social.

- Propiciar la participación democrática de subordinados, pares y superiores en la toma de las decisiones pero buscando no abatir la productividad. Resulta necesario crear un ambiente donde el individuo experimente la posibilidad de opinar, **sin embargo**, se debe ser rígido en cuanto al alcance de la calidad y cantidad de las acciones que la ley y

las circunstancias exijan del área de desempeño. Procurar la mayor inversión posible en capital humano. El gobierno dispone de tres tipos de recursos básicos: los financieros, los humanos y los jurídicos. Sin embargo, es el factor humano el que en buena medida condiciona la suficiente obtención de los primeros y el correcto diseño y aplicación de los últimos. Así, debe ser perseguido en forma constante el incremento del valor del capital humano estatal. Lo anterior se logra abatiendo los costos de la capacitación formativa, esto es, procurando en la medida de lo posible que la formación profesional y administrativa del individuo responda al perfil demandado por el puesto que ocupe, la improvisación es costosa pues implica la formación de la persona dentro del puesto y, dados los tiempos en la administración pública, su relevo cuando apenas ha desarrollado las capacidades que su acción

demanda. En la medida en que los costos derivados de la capacitación formativa disminuyan tendremos un margen de inversión mayor para capacitación informativa y especializada para quienes nos rodean y para nosotros mismos, incrementando así el valor del capital humano estatal en términos efectivos al profundizar sus ventajas competitivas.

Tender a la eficiencia. Esto es, llanamente, optimizar el empleo de los recursos a nuestro cargo pero guardando que dicha optimización se produzca sin menoscabo de la eficacia que requiere el actuar gubernamental.

Planificador. El administrador público debe ser también un planificador preocupado por ofrecer respuestas adecuadas a la demanda social. Su tarea central en tanto que planificador consiste en analizar el entorno, tanto organizacional como externo, fungir como catalizador en la ejecución de las acciones

gubernamentales, en suma, ser un estratega. Un profesional proactivo y no un mero experto en reacciones.

Negociador. El administrador público sabe que se mueve en el movido terreno de la demanda que clama por una acción u obra deseable y la capacidad del Estado para ofrecer una respuesta posible, así, debe constituirse en un negociador que identifique las vías para la maximización de los recursos destinados a la atención de las demandas sociales y, por otra parte, en alguien capaz de identificar claramente el punto de resistencia real de personas u organizaciones que ejercen presión política para no destinar más recursos o desplegar más acciones que las absolutamente necesarias frente a dichas presiones.

Pasión por la calidad. Un administrador público debe estar consciente de que la calidad en la producción de bienes o servicios públicos es juzgada por cuanto me-

nos cuatro actores y no únicamente por el destinatario o consumidor final. La calidad es percibida por el generador de políticas (ejecutivo), su instrumentador (responsables de sector o área), los ejecutores directos (ejecutores *in situ* de las acciones) y, desde luego, por el destinatario final. Es así como el administrador público juega cuanto menos un doble papel, se sitúa en alguno de los tres primeros, en el que para ubicarse con seriedad debe estar conciente de su función al interior de la organización y, además, siempre es también destinatario final del quehacer gubernamental. Le corresponde ser juez y parte, debe tener pasión por la excelencia como servidor público y ser inflexible crítico como ciudadano que aspira al mejor gobierno posible.

- Propiciar sinergias al interior del aparato estatal. Para acceder a este objetivo del administrador público debe de reconocer en cada uno de

sus colaboradores, similares y superiores, sus ventajas competitivas para así disponer, procurar o sugerir, según sea el caso, la agregación de tales talentos logrando así su potencialización

Suspendo aquí esta suerte de sección prescriptiva pues lo deseable es tan acumulativo y extenso como en sentido inverso ocurre con lo que no debería pasar. No obstante es prudente apuntar que, en términos de valores, el administrador público debería acusar tres que considero esenciales: sensibilidad, compromiso y responsabilidad.

Todo profesional es primeramente ser humano así que pedirle se desprenda de todo interés personal es mera fórmula retórica, lo que se debe o debemos procurar, es hacer que los objetivos de la organización estatal coincidan en la medida de lo posible con los intereses personales siempre para moderar actitudes y potenciar logros, nunca a la inversa. De ahí el que estemos obligados a ponderar como electores y

destinatarios el actuar estatal, como defensores intransigentes la función social del Estado y como profesionales maduros el ejercicio de nuestras tareas al interior o en nombre del Estado.

De las alternativas para la acción

La primera alternativa es dejar las cosas en el estado que guardan, es decir, no hacer algo por cambiarlas; sobra expresar cuáles serían los resultados si nuestro desempeño profesional no se adapta a las expectativas que a la sociedad precisa satisfacer y nos comportamos como si la situación presente no hubiera modificado un ápice tales expectativas.

La segunda alternativa reclama la acción decidida del Estado, de su organización administrativa, para orientar el cambio a derivar de la transición que hoy vivimos.

Es más que evidente que si coincidimos en la irreversibilidad de las tendencias de globalización y democratización que al principio se apuntaban, corresponde al adminis-

trador público colocarse, o al menos intentarlo, a la cabeza del proceso, de tal forma de que éste no se parcialice o incluso, genere regresiones, si bien, momentáneas no por ello escasamente costosas. Es papel y obligación de un régimen trabajar por su viabilidad en el tiempo, para ello debe ser capaz de adaptarse, pero sobre todo de generar e impulsar los cambios necesarios para conservar su vigencia; de ninguna manera sustraerse a tal proceso, hacer como si no ocurriera, o incluso actuar a contracorriente. La legitimidad estatal, la viabilidad de su burocracia, cuando se pierden no traen el vacío, simplemente son sustituidas.

De lo hasta aquí mencionado es posible derivar que el administrador público contemporáneo debe competir en el mercado y desde el mercado. No cabe más la idea de que la lógica de su existencia depende de decisiones personales y voluntaristas. Es preciso advertir que los esquemas tradicionales de reclutamiento se están agotando,

que el porcentaje de la población económicamente activa interesada en incorporarse al servicio público disminuye -bástenos ver la evolución reciente de la matrícula en las carreras ofertadas a nivel profesional en este rubro.

En suma o el perfil del administrador público se vuelve atractivo como opción profesional y de vida, o se revalora la importancia de una sólida formación para el quehacer público como fórmula para el reclutamiento, o se profundiza la democratización en el servicio público enfatizando su factor de competencia y se ofertan beneficios reales derivados de la misma o el administrador público como profesional y su desempeño hoy pueden no tener mañana.

RETOS Y PERSPECTIVAS
DE LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL ESTADO
DE MÉXICO

Santiago G. Velasco
Monroy*

El enfoque de este trabajo será hacia los procesos de cambio administrativo y estructurales de la administración pública del Estado de México, más que a los aspectos instrumentales o muy específicos.

La administración pública del Estado de México, ha sido producto de un largo desarrollo, que condiciona su situación actual y ésta será determinante de sus características futuras, lo que significa que está sujeta a un proceso de cambio administrativo. La administración pública de

hoy es muy diferente a la del pasado, y la del próximo milenio tendrá que ser mejor y diferente a la del presente.

En otros trabajos, he sostenido que desde su creación como entidad federativa, o sea desde 1917 y hasta 1969, la administración pública del Estado de México estuvo sujeta a procesos de cambios administrativos reactivos, que en lo esencial se caracterizaban por un ajuste de estructuras por agregación o desprendimiento de funciones, es decir, un cambio funcional-orgánico,

En ese largo periodo de vida institucional, la sociedad evolucionó en forma relativamente lenta y la administración pública estatal y municipal reacciona y cambia también lentamente, para atender a las nuevas condiciones y reproducir -la mayoría de las veces a destiempo- proyectos nacionales o externos. La administración pública iba detrás de los cambios sociales.

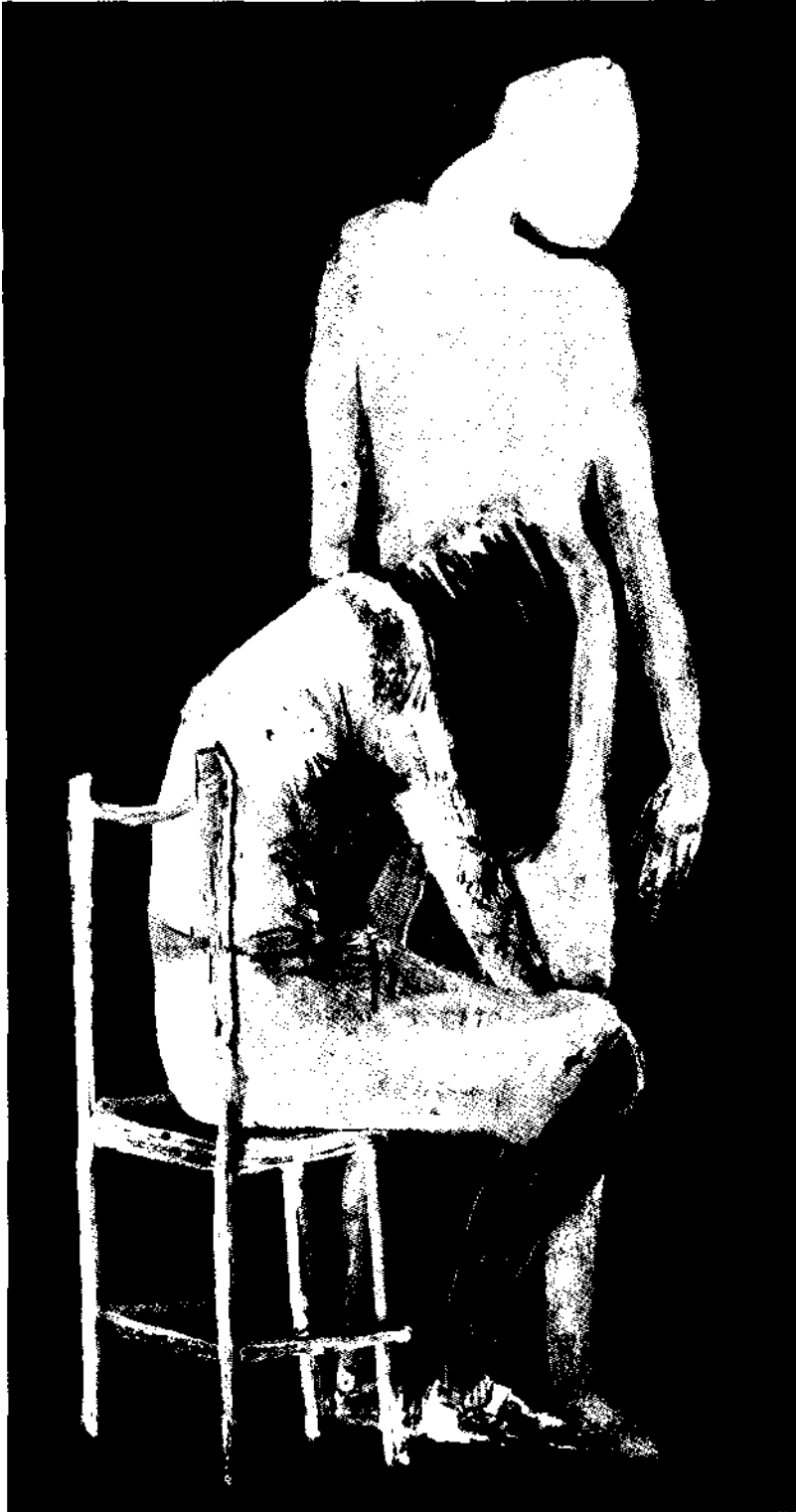
Pero es a partir de 1969/1970 -que sin duda es parteaguas en el proceso de cambio administrativo-

cuando la sociedad mexicana se acelera su cambio, su dinámica, y la administración pública tiene que incrementar de manera significativa, su capacidad de respuesta, así como su estructura y dimensiones; o sea que el cambio administrativo es deliberado, intencional, dirigido y planificado.

En este período, la administración pública busca conducir, promover, orientar, direccionar los procesos de desarrollo estatal y no permanecer al margen de las transformaciones sociales, para lo cual requiere incrementar sus niveles de eficacia y eficiencia, así como modificar sus estructuras, sistemas y actitudes y aptitudes del personal público. Es cuando los esfuerzos de mejoramiento administrativo se sistematizan y se les da una intencionalidad, para hablar ya de un proceso de reforma administrativa, en una primera etapa, y posteriormente de modernización administrativa.

Sin analizar en esta oportunidad las diferencias conceptuales entre reforma y modernización adminis-

traon l'úhlloa', p^Lr In Lnivunidad
lboroamenc-ana y la Cnlvor.idad Auno
n, la del Estado de MPx'eL., e c,hva-
uinte, Y candidn^o a nr.fi,r Adm
nisuudán Pública" pur la Univ,rsWod
Nacional Autónoma de Ni xho; autor
del libro *A 1, ninieçari, u Pijji. v JN
tstaJO Ae Mexnn, 4J ntlo Publico
,kn2elar{ Poder v Gmhio, Deoirm/ u n
Pru+pxoh, 1824-7992* anualmente
tiexmpenç1 c r tesoroer ni H
Ayuntamior^rde Tulum, Iterado J.
Méxm.,



trativa, diré que las existen y para el caso del Estado de México no hay una frontera bien definida para distinguir estos procesos, tanto en tiempos como en programas y resultados. Sólo me atrevería a señalar, para ubicarnos en el tiempo, que la reforma abarcó desde 1969/70 hasta mediados de la década de los ochenta, o tal vez dentro de algunos ámbitos y mentes todavía persista; en tanto que la modernización administrativa se inició con la nueva estructura orgánica adoptada a partir de 1981 y continúa a la fecha, con sus altibajos y peripecias. Lo más importante es que desde hace casi 30 años hay un cambio administrativo consciente, racional y deliberado.

Actualmente el gobierno del Estado de México impulsa el "Programa General de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-1999", que también se promueve hacia las administraciones municipales, cuyos resultados iniciales son alentadores, pero habría que esperar a conocer sus impactos y beneficios

definitivos, antes de proceder a su evaluación.

Bajo la perspectiva de estos procesos de cambio administrativo que se han dado en el Estado de México, a partir de 1969, con la denominación de reforma, modernización o simple mejoramiento, es que intentaré señalar algunos de los retos a que se enfrenta la administración pública del Estado de México, por lo que toca a sus procesos de cambio administrativo.

No sin antes con tres aclaraciones de por medio: la primera, que no se le podrían atribuir únicamente a la administración pública del Estado de México, va que los compartiría con otros ámbitos gubernamentales y otras administraciones estatales, sin dejar de reconocer que algunos si nos serían muy propios; segunda, al hablar de retos, también estaríamos hablando implícitamente de "debilidades", "limitaciones", "rezagos" v "omisiones", que se han presentado en el pasado o que subsisten en la actualidad; tercera, no hay que olvidar que el cambio administra-

tivo es un medio y nunca un fin en si mismo.

Como expectador, actor, corresponsable, coautor, testigo, estudioso v hasta cómplice de estos procesos de cambio administrativo, me atrevería a señalar los siguientes diez retos, pensando que estarnos insertos en un periodo de modernización de las administraciones públicas estatales v m u n i c i p a l o :

1. De la permanencia. La modernización ir(> es un resultado, un efecto que se obtiene de una vez v para siempre, sino un proceso continuo v, por naturaleza, inacabado e inacabable. Se requiere de un esfuerzo permanente para alcanzar un gobierno más eficiente s, productivo, capaz de atender cabalmente los requerimientos de la dinámica social. Mas allá de los cambios sexenales o trianuales, debe haber continuidad en los programas.

2. De la voluntad política. Ya que el primer requisito de todo proceso de cambio administrativo es precisamente la voluntad política, se debe

de contar con la decisión, el apoyo, la promoción de los titulares de los respectivos gobiernos -estatal y municipal- así como de los titulares o coordinadores de las instituciones v sectores.

De la integralidad y armonía. En los diversos procesos se han atacado diferentes aspectos, pero hace falta integralidad, por lo que las vertientes de una modernización podrían sur, entre los aspectos más relevantes:

- **Modernización legislativa o normativa.**

- **Modernización democrática o de participación social.**

Modernización de la imagen.

Modernización tecnológica.

Modernización operativa.

Modernización presupuestal y hacendada.

Modernización de las relaciones intergubernamentales

- **Modernización de la función pública (relaciones laborales).**

- Modernización estructural.
 - Modernización de la gestión pública.
4. Del ritmo. Si es un proceso muy lento, nos desfasamos de la realidad -como de hecho ha ocurrido- y si es demasiado rápido, tenemos el riesgo de la modernización irreflexiva, de cambiar por cambiar las cosas. Además del problema que algunas administraciones están más modernizadas y otras presentan severas deficiencias. No es social ni políticamente aceptable, que existan entidades públicas muy modernizadas al lado de administraciones públicas, en especial las municipales, con capacidad de respuesta muy limitadas.
5. De la coordinación. No únicamente se presentan los retos o problemas de integralidad, armonía y ritmo, sino de coordinación, que tal vez sea el más evidente, puesto que las diversas acciones de modernización, simplificación, desregulamiento, mejoramiento de la función pública y otras importantes acciones emprendidas, están a cargo de diferentes entidades responsables, en la mayoría de los casos sin ninguna o limitada vinculación entre los programas y coordinación en las actividades y resultados alcanzados. No estoy propugnando porque todas estas acciones fuesen ejecutadas bajo la responsabilidad de una sola entidad o dependencia -sería inviable por lo complejo y especializado de estos procesos-, pero si por la existencia de una instancia, a primer nivel, de coordinación, planificación, seguimiento y evaluación de la modernización de la administración pública.
6. De fondo y sustantividad. Si la administración estatal y las municipales serán capaces de adaptarse a los cambios de fondo que ha tenido y tendrá la sociedad local, nacional y mundial, como los siguientes:
- Globalización económica.
 - Procesos de descentralización y federalismo.
 - Modelos económicos imperantes-la economía de mercado.
 - Transformaciones sociales-una nueva mentalidad social.
 - El equilibrio ecológico.
 - El combate a la pobreza extrema.
 - La inseguridad, el narcotráfico y el incremento de la delincuencia.
 - La gobernabilidad.
 - La innovación y el acelerado cambio tecnológico.
 - La evolución del propio servidor público.
- Sobre el reto de la sustantividad, me refiero a que la modernización administrativa, no se limite a lo adjetivo, a lo estrictamente administrativo del aparato público, y que su objeto sea únicamente la modernización de los archivos, los sistemas de personal y recursos materiales, los sistemas de información y otros aspectos de apoyo institucional, sino que se centre en lo sustantivo,

en transformar estructuras, procesos operativos, sistemas de los sectores, dependencias e instituciones que prestan servicios directos a la población, la educación, la salud, la ecología, el desarrollo agropecuario, la asistencia social, por citar solo algunos, también son ámbitos de la modernización de la administración pública estatal.

7. Del contexto histórico.

No caer en la tentación de trasladar modelos exitosos en otros ámbitos a la administración estatal, ya que el Estado de México, con una evolución política, social y administrativa muy particular, con más de 12 millones de habitantes, tiene características y circunstancias propias y diferentes de otros contextos, que reclaman el desarrollo e implantación de modelos específicos.

No se puede tener una visión ahistórica del aparato público y pensar que los retos se reducen a la adopción de "panaceas" externas o a

la simple modernización tecnológica.

8 De la objetividad y la autocrítica. Para transformarse primero hay que conocerse a fondo y con objetividad, y esta premisa es también válida para el cambio administrativo, por lo que es indispensable realizar un diagnóstico real, imparcial, claro, de las debilidades y fortalezas de las administraciones estatal y municipales.

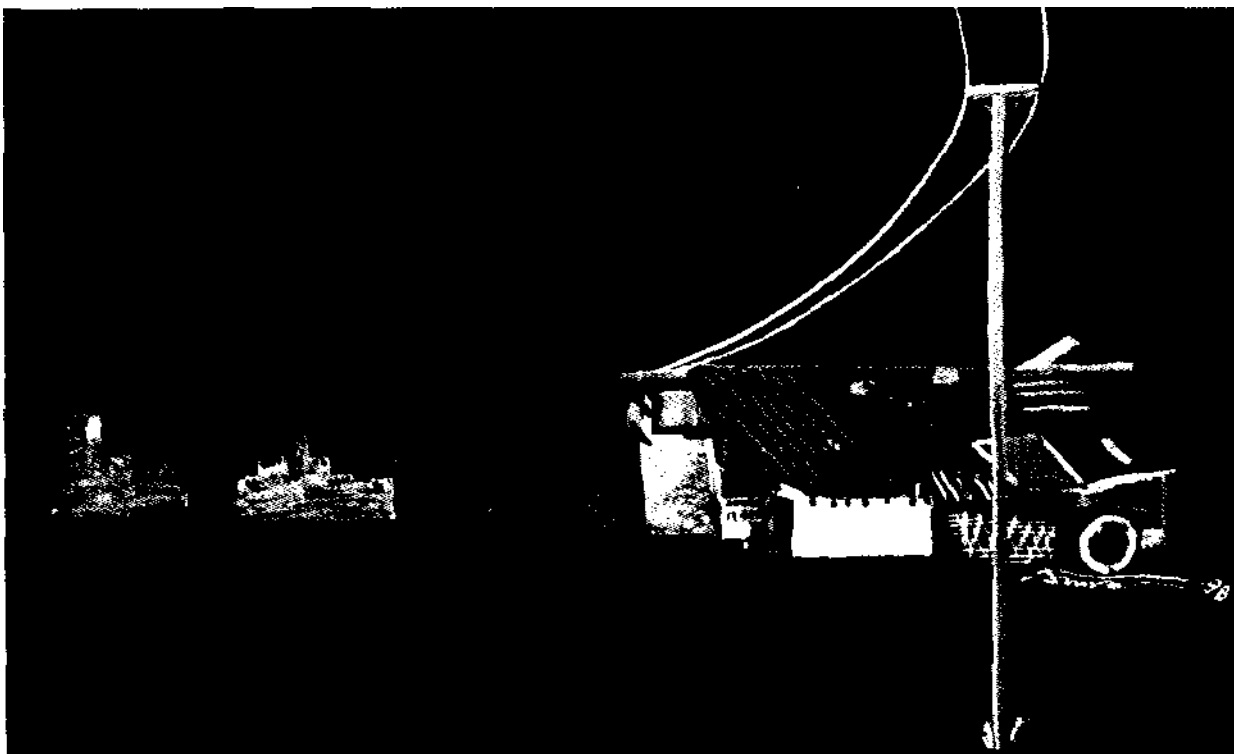
Ya que en muchas ocasiones somos demasiado tolerantes y hasta "ciegos" de las ineficiencias y omisiones del propio quehacer gubernamental.

9 De una política administrativa explícita. Al respecto, diría Bernardo Kliksberg que existen "políticas implícitas", pero el reto es precisamente que partidos políticos, gobiernos y las administraciones nacional, locales e institucionales adopten y desarrollen políticas públicas explícitas sobre la administración pública, sobre el cambio y mo-

dernización del aparato público.

Se debe superar la evolución errática, aleatoria, focalizada, reactiva, por agregación del aparato gubernamental. Hoy más que nunca, se hace indispensable direccionar el cambio administrativo, establecer políticas claras y participativas sobre el rumbo de la administración pública estatal y municipal.

10. De la legitimidad. Al igual que otros procesos, como sería el de la planificación del desarrollo, se ha perdido credibilidad ante la sociedad. Sin duda que el mucho hablar durante la década de los setentas y de los ochentas sobre reforma administrativa, modernización administrativa, simplificación, mejoramiento del aparato público, aunado a resultados pocos satisfactorios o mal divulgados, han hecho que la sociedad, en este caso la mexicana, crea poco en los procesos de cambio administrativo. Ha



perdido la confianza sobre la capacidad del aparato público para transformarse por sí mismo y desde adentro.

La permanente participación de la sociedad y de sus instancias organizadas en el diseño, implantación, seguimiento y evaluación de las políticas de administración pública, así como beneficios tangibles, serían factores fundamentales para avanzar en la legitimidad y recobrar la confianza en estos procesos de cambio.

Los retos instrumentales y de medios, más allá de los procesos -y concepciones sobre el cambio administrativo, son múltiples. Aquí se han presentado algunos y sin duda se podrán aportar muchos más.

Estos retos no son fáciles de enfrentar, ni tampoco se pueden superar en un lapso corto de tiempo o en conjunto; se requiere tiempo, voluntad política, recursos, tecnología, estrategias apropiadas, cambios en la legislación vigente, gradualidad, entre otros factores, pero con un esce-

nario optimista de que los retos que enfrentan los procesos de cambio, de modernización administrativa, serán superados, es posible intentar una perspectiva de la administración pública estatal.

Y más que una perspectiva, en el sentido de una proyección o pronosis a partir de la realidad actual -que no sería muy alentadora-, sería preferible intentar un ejercicio de prospectiva, de adentrarnos hacia un futuro viable, de ensayar una visión del estado deseable que debiese

tener la administración pública del Estado de México, en las primeras décadas del nuevo milenio.

Esa visión del futuro deseable, implicaría un cambio administrativo muy sustancial e intenso, no únicamente deliberado o activo, sino proactivo, que se adelantara a los cambios sociales y económicos, para que la administración pública fuese, cada día en mayor medida, un agente efectivo de cambio de la realidad social.

Seguro que arribaremos a ese estado deseable, con el concurso y esfuerzo de instancias políticas, de la sociedad, de los servidores públicos, los rasgos sobresalientes de esta prospectiva de la administración estatal podrían ser:

1. A partir de un diagnóstico objetivo y con la decisión política del ejecutivo estatal, desarrollar un programa permanente, integral, explícito, de modernización administrativa, tanto a nivel estatal como sectorial e institucional, como instancias de planeación, coordinación, seguimiento y
2. Transformación de las actuales estructuras orgánico-funcionales, piramidales, jerarquizadas y autocráticas, en estructuras flexibles, adaptativas, horizontales, democratizadas, nodulares, con la capacidad suficiente para responder a las complejas demandas de la sociedad mexiquense, así como para instrumentar proyectos multisectoriales e intergubernamentales, impulsar los procesos de desconcentración y descentralización, adoptar modelos avanzados de gerencia pública y propiciar la participación social.
3. Una función pública totalmente profesionalizada y un sistema de servicio civil en operación, en donde el mérito, la idoneidad y el desempeño, serían los factores básicos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio público, sustentado en una nueva cultura, valores y actitudes de los servidores públicos.
4. Coordinación y colaboración efectiva entre ámbitos de gobierno, dependencias, entidades, organizaciones ciudadanas y no gubernamentales, instituciones educativas y demás actores sociales, mediante la instrumentación y operación de mecanismos, instancias y redes que permitan la planificación y ejecución de proyectos multisectoriales, interdisciplinarios y regionales, que faciliten la suma de potenciales de todos estos actores sociales y alienten la activa participación ciudadana. La administración y las dependencias estrictamente funcionales, serían cosa del pasado.
5. Una administración pública no solamente orientada, sino volcada a servir con eficacia, oportunidad y calidad a la ciudadanía, usuarios, beneficiarios o clientes del quehacer gubernamental. Si, a servir con la mayor calidad, como lo demanda y merece la

sociedad, pero con una calidad no definida unilateralmente desde los escritorios de la burocracia, sino establecida y evaluada por los propios ciudadanos y sus organizaciones. Sin duda, es necesaria una mejora substancial de la calidad de los servicios que proporciona el aparato público pero desde la óptica de los mismos usuarios.

6. Una administración pública con la capacidad suficiente para seguir asumiendo cabalmente las competencias, atribuciones y recursos provenientes de los procesos de descentralización y del nuevo federalismo, que impulsa el gobierno de la república, pero también con una vocación decidida para redistribuir funciones y recursos hacia los municipios de la entidad. La salud, la educación básica, la protección del ambiente y otras competencias, serían susceptibles de descentralizarse hacia los ayuntamientos.

Estos procesos externos e intergubernamentales, se verían complementados con un intenso proceso de desconcentración del mismo aparato estatal hacia regiones y espacios en donde se presentan los problemas, para acercar aun más la administración a la sociedad.

7. Todo cambio administrativo tiene que transitar y apoyarse en una transformación a fondo de la hacienda pública, y este proceso no sería la excepción. Así, a partir de una renovación integral de la legislación que norma las finanzas públicas estatales, se tendría una nueva administración tributaria, ágil y más eficiente, un sistema de planeación, programación y presupuestación efectivo y desconcentrado, la instrumentación de alternativas viables para resolver a fondo el problema de la deuda pública, una nueva estructura programática y oportunos sistemas de evaluación del desempeño real, así

como un sistema de coordinación hacendaria estado-municipios, superando los esquemas estrictamente fiscales, que permitiese una mejor redistribución de recursos, capacidades y competencias, como rasgos más sobresalientes de esta nueva hacienda pública estatal.

8. La adopción de modelos innovadores de gestión social y gerencia pública y la plena utilización de las tecnologías más avanzadas, sería otro de los rasgos distintivos de la administración estatal del nuevo milenio,
9. Aún y cuando está implícito en todos los retos a superar y en caracterizaciones de esta nueva administración pública estatal y municipal, habría que señalar una vez más, que la participación social, comunitaria y popular, con diferentes modalidades y ritmos, estaría presente en el diseño, ejecución y evaluación de todas las políticas públicas, empezando por la política del cara-

bio administrativo y con mayor énfasis en las políticas sociales.

10. Estaría ya fuera de toda discusión el tamaño u "obesidad" de la administración pública estatal, porque sería una administración necesaria a las dimensiones de la población mexicana, una administración inteligente, democratizada y racional, a la altura de los retos del siglo XXI.

Por supuesto que faltarían muchas otras características y definiciones de lo que podría ser la nueva administración pública estatal y municipal, como sería la ubicación y atribuciones de los órganos internos y externos de control.

La administración pública estatal y municipal del nuevo milenio, independiente de los modelos y características instrumentales que adopte, debe permitir consolidar los avances democráticos, ser puente efectivo para concluir las diferentes transiciones en que estamos insertos, y en especial, responder con eficacia y oportu-



tunidad al principal desafío que en materia de justicia social se enfrenta la sociedad mexicana y la mexicana en particular: el desarrollo social, la superación de la pobreza extrema, el brindar oportunidades para mejorar los niveles de vida y bienestar

para toda la población, ya que allí encuentra su justificación cualquier cambio o transformación del aparato público.

FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS DE LA FRONTERA NOROCCIDENTAL DE MÉXICO

*Nancy Cahello,
Edgar Ortiz*

1. Introducción

México carece de un desarrollo regional equilibrado. En gran medida este crecimiento regional desigual se debe a la falta de recursos en los municipios para alentar la inversión en infraestructura y así a su vez fomentar y atraer la inversión productiva a los municipios del país. De ahí que los estudios municipales actualmente deben

convertirse en un punto obligado de partida para identificar la naturaleza de los problemas nacionales y formular alternativas de un desarrollo equilibrado, sostenido y sustentable.

En este respecto, los municipios de la frontera norte constituyen una muestra representativa del total nacional para estudiar la naturaleza de la asignación de los recursos financieros de los municipios mexicanos que están determinados por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), regulado por las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Los recursos financieros municipales provienen principalmente de las participaciones federales, y una mínima parte de sus propios recursos, pero en la actualidad este financiamiento municipal constituye un camino obsoleto e ineficiente, porque inhibe la capacidad gubernamental municipal para administrar estratégicamente sus recursos financieros para atender las demandas sociales, y promover el desarrollo municipal. Consecuentemente, se frena el

potencial del crecimiento de las diferentes regiones, así como un desarrollo integral del país. Esta obsolescencia ha puesto en el centro del debate la naturaleza del federalismo mexicano en la distribución de los recursos nacionales.

El sistema de coordinación fiscal no ha dejado satisfechas a las municipalidades, por lo que en el debate se ha planteado la necesidad de un 'nuevo federalismo', cuyo discurso se recogió en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el que complementa la participación federal de los recursos hacia los municipios con programas gubernamentales, tales como el Ramo 33, sucesor del Pronasol, que en gran medida sirven como una arma política más para controlar a los municipios. Dicho debate motiva a estudiar la naturaleza de los recursos financieros de los municipios mexicanos, por lo que con tal inquietud este trabajo realiza un análisis de los ingresos y egresos de los municipios de los estados de la frontera norte para el período de 1976-1994. Se realiza un

Doctora en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México Segundo premio Nacional de Administración Pública 1996- Profesora de la Maestría en Administración Industrial, FQ, UNAM. Autora de varios artículos publicados nacional e internacionalmente.

Doctor en Economía Financiera, Universidad Nacional Autónoma de México Profesor Titular de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM Autor de numerosos trabajos publicados nacional e internacionalmente.

Los autores agradecen el auspicio del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGA-PA) de la Universidad Nacional Autónoma de México Proyecto IN312718

análisis tendencial y relativo, a fin de diagnosticar la situación financiera de los municipios, e identificar y revisar la real naturaleza del SNCF que hoy está siendo rebasado por las crecientes y cambiantes demandas sociales. Finalmente, este trabajo con base en el análisis financiero indicado, realiza algunas propuestas alternativas de asignación de recursos. Corolario a este interés específico subyace la necesidad de desarrollar además de los recursos fiscales otras alternativas para el financiamiento del desarrollo para los municipios, basadas en los mercados e instituciones financieras privados. Pero este tipo de financiamiento, obligatorio en el mundo globalizado de hoy, no puede florecer si no existe a la par un financiamiento público suficiente y sano en las municipalidades

2. Características Generales de la Federación Mexicana en la Distribución de los Recursos Nacionales

Previo al análisis de las finanzas municipales es preciso identificar algunas

características generales de la federación mexicana y sus municipalidades y del sistema de asignación de los recursos nacionales. Se presenta en más detalle el caso de los municipios de los estados de la frontera norte objeto de estudio de este trabajo.

A) México y sus entidades federativas fronterizas

México está organizado como una federación dividida en 31 entidades federativas y un Distrito Federal. Presenta tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal. En el norte de México se localizan 6 entidades federativas que comparten la frontera con el sur de Estados Unidos, y 4 entidades federativas son fronterizas en la región sur colindando con Guatemala y Belice que son países de América Central. La región norte de México es moderna, y en general está mejor desarrollada en relación a la región del sur que es tradicional y afronta severos problemas sociales. Aunque México es una federación, los recursos financieros están centralizados en el gobierno fede-

ral, Como consecuencia de este esquema de distribución de los recursos, el centro federal concentra una gran proporción de los mismos y de los servicios nacionales, situación que sin embargo sólo ha contribuido a profundizar las diferencias entre las regiones tradicionales y modernas del país. Esto ha propiciado que también prevalezca una alta migración de la población de las regiones pobres hacia las más desarrolladas, y en particular de las regiones pobres al norte del país por lo cual muchas de sus municipalidades han crecido exorbitantemente y tienen grandes problemas socio-económicos. Es por lo tanto imperativo que se fomente un esquema de repartición más justa de la riqueza y de los recursos fiscales para promover un desarrollo integral y equilibrado de México.

B) Los municipios de los Estados de la frontera Norte

Los municipios en ambas regiones también presentan profundas diferencias entre si. Esta sección subraya el caso de los



municipios o regiones del norte de México. El norte de México comparte una larga frontera de 2,000 millas con Estados Unidos. Son seis las entidades fronterizas del Norte México.

De Oeste a Este éstas son (que es el 16.30% del total nacional), de la cual un 84.25% de la población se concentra en la zona urbana.' Dentro de esas seis las siguientes: Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas. En esta región la población es de aproximadamente 13.25 millones de personas

Naclunul rinanceea, /v &x
Mceieç^a ni C,,, J99_ M[xia,, D F.,

entidades se localizan 39 municipios fronterizos, 2 los cuales son: **1) Frontera de Baja California:** Mexicali, Tecatc, Tijuana; **2) Frontera de Coahuila de Zaragoza:** Acuña, Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Nava, Ocampo, Piedras Negras; **3) Frontera de Chihuahua:** Ascensión, Guadalupe, Janos, Juárez, Manuel Benavides, Ojinaga, Praxedis G. Guerrero; **4) Frontera de Nuevo León:** Anáhuac; **5) Frontera de Sonora:** Agua Prieta, Altar, Caborca, Cananea, Naco, Nogales, Puerto Peñasco, San Luis Rio Colorado, Santa Cruz, Saric, Grasl, Plutarco E. Calles; **6) Frontera (le Tamaulipas:** Camargo, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Matamoros, Mier, Miguel Alenian, Nuevo Laredo, Revnosa, Río Bravo, Valle Hermoso.' El estado de Sonora y el de Tamaulipas tienen 11 v 10 municipios fronterizos, respectivamente, mientras que Nuevo León sólo uno.

Si bien estos municipios de la frontera norte tienen un fuerte denominador común tic compartir la frontera con Estados Unidos, 9 presentan características diferenciables con el resto de los municipios de la nación, entre ellos Cambien se observan marcadas diferencias. Por ejemplo, los municipios fronterizos de Baja California afrontan problemas sociales tnuv específicos pues a sus pro-Memas internos se suman aquellos derivados de constituir los pasos preferidos por los emigrantes mexicanos v de otros países de centroamérica para ingresar a Estados Unidos; por ello la población de estos municipios observa un mayor mecimiento dc-bido al flujo migratorio y la existencia de una población flotante este problema se presenta en su mayor magnitud en el caso del municipio de 'Ijuana' Lo cual se debe también a que California es muy atractiva para los trabaja-

dores migrantes por ser uno de los estados más ricos de la Unión Americana, con una economía muy dinámica y geográficamente cerca a México. Sin embargo las medidas cada vez más represivas por parte de la patrulla fronteriza de dicho país, v las agresivas leves tic migración americanas para contener la migración no documentada, han provocado un crecimiento muy importante tic la población en el lado mexicano, donde se queda prácticamente 'anclada' sufriendo penurias v conshtuven un sector social que reclama empleo, y servicios por lo que los municipios fronterizos y el gobierno estatal mexicano de Baja California afrontan una fuerte presión social.

Por el contrario las estadísticas del estado de Nuevo León nucslran una situación muy diferente. Este estado fronterizo del norte de México comparte la misma problemática social del estado de Baja California, pero su intensidad es menor, aunado a un potencial mayor para resolverlos Efectivamente, el estado de Nuevo León es

C 199s
SJ C. , c%aer./ 1 1ilA t , - r
ala. 1992'1 Méxi., DF, \F6[IMA
INLCI t*onrrera b f_ Al CTmi, <
rw d, ranlacrí,, vn,e,,d., lv<r^ (r,,.,.,
lp, nraxiro, len

C mpl l birl .. l l p,1.
l p d'li a(et-ll', ui.
T&'out^)] C li, l, npa.,. c Gmua<
inniril1,l , / n Tr, n/a kúa&r
la lrearon Pol111, 'l, la
Mhuv1 ,Al,C1 Ponrúa 1,la.,

uno de los más prósperos de la República Mexicana, es altamente industrializado, y no tiene problemas agudos de desempleo, y regionalmente sólo tiene un municipio fronterizo. En cuanto a sus finanzas municipales destaca igualmente el hecho de que esta entidad se ubica por arriba del promedio nacional en la distribución de los ingresos que el gobierno estatal dirige hacia sus municipios. Así por ejemplo, del total de los municipios (incluyendo los fronterizos del norte de México) su único municipio fronterizo, Anáhuac, en términos relativos recibe más recursos financieros que el promedio nacional. Aún así, los recursos financieros que el estado de Nuevo León recibe de la federación para compartir con sus municipios es muy limitado, como veremos más adelante, y altamente dependiente de las participaciones federales. A pesar de su alta recaudación en favor de la federación y su gran potencial económico, la federación no regresa a este estado montos ade-

cuados para su distribución entre sus municipios.

Desde luego, muchos son los orígenes de los problemas sociales actualmente presentes en los municipios mexicanos y en este caso concreto de los fronterizos del norte de México. En esta región se han consolidado actividades realmente propias de la región tales como la maquila y la gran industria. Estas actividades han originado múltiples problemas sociales. Por ejemplo, debido al uso intensivo de la fuerza de trabajo mexicana, entre los trabajadores se están profundizando los problemas de salud. Empero, los gobiernos estatales y municipales han mostrado una falta de capacidad para responder a estos problemas sociales mediante programas de mayor cobertura social, en gran medida porque los recursos financieros son limitados en estos niveles de gobierno. Esta es precisamente la preocupación que se quiere subrayar en el presente trabajo: muchos de los problemas que los municipios mexicanos deben afrontar están muy

relacionados con la escasez de recursos financieros y por la incapacidad de los gobiernos estatales y municipales para responder a las demandas sociales mediante un plan regional elaborado con base en una mayor autonomía estatal y municipal en el manejo de sus propios recursos y sistemas fiscales. Pero esta problemática se comparte con el resto de los municipios de toda la nación, por lo que el aspecto financiero se torna en un fuerte denominador común de los problemas municipales nacionales. Los montos de recursos financieros disponibles para los municipios están en gran medida determinados por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; esta sujeción ha limitado excesivamente las finanzas municipales, principalmente para atender la obra pública y el fomento, así como las necesidades sociales; no se debe soslayar o rezagar la atención a este problema; urge definir políticas y estrategias fiscales y de desarrollo para que la disponibilidad de recursos financieros en las diferentes regiones del país

sea más amplia, justa y equitativa y permita disminuir las crecientes tensiones sociales y más aún atender el desarrollo interno mediante planes regionales concretos y bien evaluados.

C) *El Estado Mexicano y su capacidad de respuesta*

El achicamiento del Estado y las recurrentes crisis económicas nacionales que han mermado la generación de empleos y el poder adquisitivo de los mexicanos han conllevado a una pérdida de la capacidad gubernamental para responder a las demandas sociales. Este factor en gran parte determina la problemática municipal, incluyendo el caso de la región fronteriza. Por ejemplo, los crecientes flujos migratorios provenientes del sur que se dirigen al norte de México, provocan problemas sociales verdaderamente profundos; esta a su vez es una consecuencia de la débil situación financiera nacional derivada del excesivo endeudamiento externo y la prioridad que sobre el interés nacional se ha dado al pa-

go de su servicio y a la entrada indiscriminada de capital especulativo a los mercados nacionales. De ahí que para responder a los desequilibrios ocasionados por ésta fragilidad financiera, el gobierno federal en los últimos lustros ha concentrado los recursos p distribuido hacia los estados y federaciones montos cada vez más limitados. A esto debe aunarse el hecho que la desregulación v liberalización financiera v la apertura económica han acentuado la mala distribución de la riqueza entre los diferentes estratos sociales, así como la existencia de regiones modernas y tradicionales. Aunque gran parte de los problemas sociales se arrastran ya por muchas décadas, múltiples estudios confirman que el liberalismo económico, adoptado en México desde principios de la década pasada, ha intensificado dichos problemas s A nivel

vaas,, Lxic Luis G. Lus nmpru de la caca y Enrique N., —d.), *Uiaihneioo Jcl Ingre R+Irticm . *u n l , , Alexlm, D.P., ludo 1'ablub, IH95; Alq.u,dro Vallo) G'Inria Maninv. ernr z[d, z, Co Sdadrss de /a (n.<t \4ixlcv, D.M., L, Jumada ediciones. 1991:.*

regional, el sur de México es excesivamente subdesarrollado y ha sido una región sumamente desatendida a pesar de contar con grandes riquezas naturales; tal es el caso del petróleo que no ha contribuido a resolver los problemas de Chiapas de donde proviene gran parte de este recurso no renovable. Así, la población empobrecida del sur del país emigra hacia las ciudades y hacia la frontera norte de México en busca de empleo y mejores condiciones de vida, que no logran encontrar en su propio país. El problema es tan profundo que aquellos mexicanos que permanecen en sus lugares de origen padecen de severos problemas de hambre y salud en los umbrales del siglo XXI.

Destacando el aspecto financiero v la ausencia de un verdadero federalismo cabe en primer lugar destacar que la razón más importante para el acrecentamiento de los problemas municipales han sido las restricciones del sistema impositivo para que esas comunidades desarrollen y

controlen sus propios mecanismos fiscales, concretamente sus sistemas de ingresos por impuestos a la riqueza ahí generada. En otras palabras, México es una federación. Sin embargo, bajo el sistema político de un partido único que ha prevalecido en el poder por casi setenta años, se ha experimentado un gobierno altamente centralizado, autocrático y burocrático que a través de los años incrementó el control de los recursos financieros nacionales. Ni los estados ni los municipios han disfrutado de autonomía suficiente para establecer sistemas impositivos adecuados. El gobierno federal ha estado facultado para definir la gran mayoría de las cargas impositivas, recaudarlas, y posteriormente distribuir los ingresos obtenidos entre los estados y municipios, conforme a convenios con los demás niveles de gobierno, pero que favorecen la centralización de los recursos. De esta manera, debido a las limitaciones del sistema nacional de coordinación fiscal, estos recursos -participaciones federales-

constituyen la principal fuente de ingresos de los municipios. Lo que no sólo indica una alta dependencia de los gobiernos municipales en el gobierno federal, sino también que sus recursos financieros internos son limitados. En otras palabras, el federalismo mexicano es débil e inadecuado; de ahí que al presente el federalismo se encuentra en el centro del debate de la vida pública nacional. Sin embargo el gobierno federal no cambia o sólo modifica insignificamente a este sistema obsoleto; esto es el resultado de la burocratización y paternalismo federal; se considera que los estados y municipios carecen de la capacidad para administrar y controlar sus propias finanzas; el excesivo centralismo fiscal también permite al gobierno federal ejercer un mayor control en los estados y municipios complementando la asignación de recursos limitados con programas de corto alcance, generalmente utilizados con fines políticos.

La incapacidad del Estado también se ha mani-

festado en los últimos años al no reconocer el potencial de sus propios ciudadanos. Es imperativo por tanto diagnosticar el grado de la implementación de un federalismo tradicional y concretamente la viabilidad del sistema de participaciones federales de recursos dirigidos hacia los municipios mexicanos, a fin de fomentar caminos alternativos para atender equitativamente las necesidades de desarrollo, y para que el Estado mexicano sea un estado de confianza y plena democracia.

D) La composición de los recursos financieros municipales

La composición y la asignación de los recursos financieros municipales se determina por las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, previsto en la Ley de Coordinación Fiscal,⁶ de acuerdo a la configuración del Federalismo mexicano.

Lev dv Crron6ndc.In F il(queindu-ve mndihcadonas a diversas leyes risra-les vígcme a partir del lo. de enero de 1999).

En este sistema se dicta la recaudación más importante o cuantiosa a favor de la federación por concepto de Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado v los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, principalmente. La Federación, centraliza los recursos C distribuye el 2U% del total recaudado hacia los estados que conforman la federación mexicana -% De CStc porcentaje a su vez se canaliza un porcentaje pequeño a los municipios En términos relativos estos reciben en promedio el 4"á del total de recursos captados a nivel nacional.s Esto es, del total de los ingresos captados a nivel municipal, los más cuantiosos (Impuesto Sobre la Renta - [SR- el Impuesto al valor Agregado -IVA- v de manera especial en el caso de los municipios de la frontera norte, los recursos del 'cruce') se destinan a la

Federación y ésta regresa una parte mínima a los municipios a través del gobierno del Estado bajo el Sistema de Participaciones Federales v Convenios entre los diferentes niveles de gobierno. Esto es, no hay relación entre los ingresos generados en las localidades o regiones pero que deben destinar a la federación v los ingresos que reciben mediante las participaciones federales. La proporción financiera es muy fuerte a favor de la federación. De ahí los fuertes enojos principalmente de los gobiernos de los municipios de la oposición, v que se hayan manifestado hechos sin precedentes que desconocen dicho sistema de e oordinación fiscal, como fue el asunto de los cobros paralelos del Cruce en Ciudad Juárez en 1995.n

Otra problemática que debe destacarse es que los recursos municipales en



una alta proporción se destinan a cubrir gastos administrativos v gastos financieros originados de los compromisos financieros debido a que se está recurriendo al endeudamiento, esto es a recursos externos adquiridos por los municipios con las instituciones financieras en su legítima búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, ante los límites que imponen sus escasos recursos internos lin estas tenden-

* sún le mrrerp nación del ee. 2.1.. la fív deen,,rd^n,ara, rs.al, al ^elerj,, al r..nJ,, acncr,,l de rarneariah ,,ala h t i c de l r i 1 hle.

Lec alu CrrJ. f. Lnrl."A) unaki la f—1.1a del .oom1.ionrt- Je pnrtricipaci,n de la re. m,d.ncián nderal de los e..r Jas c mw,cipks.

' in ...w mc r, FILI l , Jet N i }anósm cili ,,1 T..rn s d.ñ sn. Men,e Jc la opscisn. asíz rs Jvi RW. aaJ.. ^snrm 11,,o sr,ien,, a. Jaeibn insl,lanJu sus pmpla. r.e.n^s

fr r,,p. lelna,nl de a,dc do.enar J,d,os mlli,_ulnz pao, la unedaJ. lvr a prisiún l arw

cias el peligro más serio que se aprecia, es que la atención de este tipo de gastos puede inhibir el fomento de la obra pública quedando total o parcialmente desatendido este renglón central en la administración municipal. Precisamente identificar estas tendencias es la preocupación del siguiente apartado.

3. Análisis de las Finanzas de los Municipios de los Estados de la Frontera Norte de México

A) Los ingresos y egresos efectivos ordinarios de los municipios

Los municipios tienen diferentes renglones de ingresos. Los efectivos ordinarios son los que provienen de sus propias fuentes normales u ordinarias y se componen de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; las participaciones federales son una fuente de ingreso ordinaria y por convenio con otros niveles de gobierno. Sus conceptos en términos generales indica que los *impuestos* corresponden a las contribu-

ciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales sujetas a las leyes impositivas correspondientes (impuesto sobre la propiedad rústica y urbana, ingresos personales específicos, no al ingreso, y otros indirectos); los *derechos* provienen de ingresos por servicios municipales; los *productos* se reciben por enajenación o explotación de bienes patrimoniales propios de la municipalidad; y los *aprovechamientos* son ingresos municipales por funciones de derecho público que no están clasificados en las categorías anteriores.¹⁰ Las *participaciones* son las que provienen de los ingresos recaudados por otros niveles de gobierno y que posteriormente son asignados, según las leyes pertinentes y conforme a convenios intergubernamentales, con fórmulas ahí establecidas; entre estos convenios se encuentran el Fondo General de Participaciones, el

Fondo de Fomento Municipal, el de Uso y Tenencia de Vehículos y otros más.¹¹ Por su parte los egresos ordinarios o normales municipales se componen de los renglones de gastos de administración, obra pública y fomento, y transferencias. Los *gastos de administración* se refieren a las erogaciones de pagos a los empleados públicos del municipio (principalmente por concepto de sueldos, aguinaldos, pasajes, etc.), y demás gastos propios de la administración (servicios generales, mantenimiento, etc.); la *obra pública y el fomento*, son las erogaciones para la construcción de obra pública, la adquisición de inmuebles, valores financieros, y otras inversiones públicas; y las *transferencias* incluyen otros gastos financieros tales como el pago de la deuda pública y los originados por terceras personas.¹² El análisis cuantitativo de todos estos renglones permite conocer la situación financiera de los municipios, y obtener bases empí-

¹⁰ Véase el artículo de 'datos', de IAPAM, INEGI, *h1,11— Población y Estructura Demográfica de México, 1989-1993*, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática, 1995, pp 341-MS

¹¹ IAG, *Jeen*.

ricas para promover nuevas alternativas de financiamiento municipal y de una mejor distribución de los recursos financieros nacionales.

B) Análisis de los ingresos efectivos ordinarios, 1976-1994

El Cuadro 1 muestra los ingresos efectivos ordinarios de los municipios de las entidades fronterizas del norte de México para el periodo 1976-1994 en pesos nominales y reales. El análisis real aporta información muy importante con respecto a las tendencias financieras municipales. Tres hechos se destacan: 1) ha existido crecimiento de los ingresos municipales en el periodo bajo análisis, pero ha sido muy irregular, 2) desde 1980 los renglones más importantes de ingresos municipales han sido las participaciones federales, y se han consolidado como tales seguido del renglón de impuestos municipales, 3) el problema de los déficits financieros que apareció desde fines de los 70's aparentemente fue superado durante los 80's, pero se volvió a

manifestar en los cuatro primeros años de la década de los 90's debido a la irregularidad en el crecimiento de los principales renglones de ingresos de los municipios. La irregularidad muestra una ausencia de planeación en la generación de los recursos.

La tendencia de crecimiento de los diferentes renglones de ingresos municipales se observa claramente en la Gráfica 1. De 1976 a 1979 el principal renglón de ingresos eran los impuestos municipales. Posteriormente de 1980 a 1994 el renglón más importante fueron las participaciones federales, los impuestos en todo el período observan un crecimiento muy lento comparado con las participaciones federales. Aún más, como puede observarse en 1987 los impuestos tuvieron la participación más baja (10%) en el total de los ingresos, en todo el periodo. Desde 1990 el renglón de impuestos municipales se recuperó y se ha mantenido en alrededor del 26% del total de ingresos municipales, pero esta proporción está aún muy lejos de superar

el de participación de los años de 1976 y 1977. Por su parte las *participaciones federales* empezaron a consolidarse como el principal renglón de ingresos municipales, pues de un 16% de proporción en el total en 1976, tendieron a crecer hasta alcanzar un máximo del 69% en 1988, y aunque posteriormente dicha participación tendió a bajar, hasta alcanzar 53% en 1991, y 49% en 1994, esta participación es la más importante. La menor proporción de las participaciones federales en el total de ingresos municipales se debe a que el renglón de *impuestos* se ha recuperado últimamente; sin embargo en la Gráfica 1 se observa que el crecimiento de este renglón se ha quedado en los niveles de 1992.

En resumen, existe una alta dependencia de las finanzas municipales en los ingresos provenientes de las participaciones federales. La proporción de las participaciones federales es muy alta, tiende a acentuarse y es irregular, como se aprecia en la nuestra de los municipios fronterizos

del norte de México. Obviamente este comportamiento de los ingresos municipales incide en las actividades municipales; tenderán igualmente a ser irregulares e ineficientes. Destacando el año de 1993, las participaciones federales tuvieron un crecimiento negativo de 9% con respecto a 1992, a pesar que los demás renglones de ingresos municipales crecieron. Como consecuencia en dicho años se obtuvo el déficit fiscal más alto de todo el período bajo análisis. A pesar de ello existió un crecimiento en la obra pública y principalmente en los gastos administrativos, pero también en 1993 los municipios de los estados fronterizos del norte de México tuvieron un crecimiento de 248.5% de su deuda pública, como se analiza más adelante.

La Gráfica 1 corrobora el análisis anterior; los ingresos municipales han seguido una tendencia creciente e irregular en el período bajo análisis. A la luz de los problemas que afectan la región fronteriza del norte de México, dicho crecimiento en los recursos

municipales no ha sido suficiente para sobreponerlos. Por tanto el análisis de los ingresos debe complementarse con el análisis de las tendencias de los egresos municipales tratados en el siguiente apartado.

C) Egresos efectivos ordinarios de los municipios, 1976-1994

El análisis financiero de los egresos municipales (Gráfica 2) muestra que los *gastos administrativos* en todo el período de 1976 a 1994 siempre han sido el renglón más importante de los egresos municipales de los estados del norte de México. Los gastos administrativos se han mantenido por arriba del 57% del total de los egresos, y algunos años en alrededor del 75% (en 1980 y 1987). La Gráfica 2 muestra dos tendencias negativas y riesgosas: 1) desde 1987 los gastos administrativos se han consolidado como el renglón que absorbe la mayor cantidad de los ingresos municipales, y 2) este renglón se distancia cada vez más de las asignaciones para cubrir el gas-

to por obra pública y fomento. Así por ejemplo en 1992 y 1993 los gastos administrativos absorbieron el 71.47% y 75.28% de los ingresos totales de los municipios, mientras que para los mismos años la obra pública y el fomento únicamente fueron asignados con el 21.54% y 24.19% de los ingresos municipales." La separación de ambos rubros se observa en la Gráfica 2 y el Cuadro 2. Los gastos administrativos generalmente han representado el 70% de los egresos vs. el 25% de la obra pública. Sólo a mediados de los 80's ambos renglones se equilibraron un tanto; especialmente en 1987, las participaciones fueron el 54% del total de egresos, y la obra pública y el fomento fueron el 41%. Otra peligrosa tendencia que se observa en la Gráfica 2 consiste en apreciar que los gastos administrativos disminuyen hacia 1994, pero la obra pública en términos absolutos no crece en una proporción equivalente. Se observa una

fuerte disminución de egresos en 706 millones de pesos reales en 1994 con respecto a 1993- Principalmente la diferencia proviene de un importante recorte de 618 millones de pesos en los gastos administrativos en 1994 con respecto a 1993. Los ingresos municipales en 1994 fueron de 449 millones de pesos mas, con respecto a 1993, pero la obra pública sólo creció 36 millones de pesos en relación a 1993. Los recortes no tuvieron ninguna trascendencia en la generación de recursos para el desarrollo municipal.

Cabe destacar que debido al fuerte endeudamiento adquirido antes de 1994, en este año la contratación de endeudamiento no fue mayor. Y de acuerdo con las diferencias de las cifras de transferencias de 1994 y 1993, aproximadamente 124 millones se habrían destinado al pago de la deuda pública municipal 1

D) Ingresos vs. egresos

Las cifras constantes permiten identificar el resultado neto fiscal (superavit o déficit), en este caso la diferencia entre el total de ingresos efectivos ordinarios menos el total de egresos efectivos ordinarios Si los ingresos son menores a los egresos se presenta un déficit, @ es cuando los municipios recurren al endeudamiento para cubrir sus gastos ordinarios. En la Gráfica 3 se puede apreciar que en el período de 1976 a 1981 las finanzas municipales fueron deficitarias; posteriormente en el período de 1982 a 1989 fueron superavitarias, y de 1990 a 1993 se presentan nuevamente finanzas deficitarias. El año de 1994 es superavitario y podemos explicarlo por el recorte de los gastos administrativos ocurridos en dicho año como se indicó anteriormente. Especialmente los resultados deficitarios de 1990 a 1993 muestran un dato alarmante las finanzas municipales durante dichos años son de las más deficitarias para el período global analizado, en términos absolutos; dicha ten-

dencia igualmente muestra que el déficit tendió a ser cada vez más alto, pues de un déficit de 163 millones de pesos en 1990 este fue de 296 millones en 1993.

El análisis de los déficit destaca tres hechos: 1) los déficit se incrementaron a pesar de la creciente tendencia de los ingresos; 2) la ausencia de déficit en 1994 se debió a severos recortes en gastos administrativos; 3) el endeudamiento público municipal aumentó.

E) Endeudamiento público

municipal

El Cuadro 3 muestra el endeudamiento real municipal de los estados de la frontera norte, para el periodo 1979-1994. Los municipios de la muestra bajo estudio han tendido a incrementar su endeudamiento. La Gráfica 4 resume este comportamiento. Se aprecia un endeudamiento muy irregular para el período de 1979 a 1992, pero llama la atención un periodo de desendeudamiento que ocurrió de 1984 a 1987, que sin embargo son años que coincidieron con un crecimiento negativo de los ingresos nru-



nicipales; también coincide con una tendencia negativa para atender al gasto de obra pública y fomento, el cual pasó de 886 millones de pesos en 1984 a 397 mp en 1987. En dichos años los

municipios vivieron una severa crisis financiera. La cual sin embargo se lai profundizado durante el primer lustro de los años noventa. Las finanzas municipales presentan una

dramática situación de endeudamiento; se adquirió una deuda muy alta para cubrir los déficits municipales que ocurrieron de 1990 a 1993. La deuda municipal de los seis estados

fronterizos **bajo análisis** creció en 1993 244244 con respecto a 1992, y 360.6% con respecto a 1982. El año de 1994 como se aprecia claramente en la Gráfica 4 fue el de mayor endeudamiento acumulando una deuda de 5427 nipo que representó un 30.6% de crecimiento con respecto a 1993, pero fue de 349.54 con relación a 1992, y de 501.1% comparado con 1982. Destaca el caso de los municipios de Sonora, Baja California y Tamaulipas que en 1993 observaron un alto crecimiento de su deuda, y **por tanto** participaron en un 85% del endeudamiento municipal total de los estados de la frontera norte.

En 1994 todos los municipios de los estados de la frontera norte **augmentaron** significativamente su deuda, pero los municipios de Sonora fueron **nuevamente** en este año los principales contralanes de deuda. Y destaca también el caso de los municipios de Chihuahua que en **los tres años** anteriores tuvieron cero deuda, pero que en 1991 participaron con el 19.2'

de la deuda total de los municipios bajo estudio

El uso del apalancamiento es una práctica común tanto por el sector gubernamental como por el privado. Es un complemento de financiamiento eficaz si se destina a financiar infraestructura y oportunidades de inversión, lo que favorece el desarrollo económico y social.

Pesa- las cifras muestran otra situación, Es decir no puede discernirse una relación directa entre el mayor endeudamiento y mayores recursos para atender el desarrollo en los municipios de la frontera con Estados Unidos.¹¹¹ En este caso, la deuda contraída ha afectado negativamente el desarrollo. primordialmente sirva) para cubrir el gasto corriente, y su servicio desvía por muchos años los pocos recursos que podrían dedicarse al desarrollo. A este tipo de endeudamiento en las finanzas públicas, se lo conoce como deuda lastre. Puede por tanto afirmarse categoricamente que el endeudamiento de los municipios fronterizos de fines de los años ochenta y de

los primeros cinco años de la última década del siglo han contribuido **negativamente al desarrollo municipal**, y por tanto al desarrollo integral de México. De ahí que para corregir errores del pasado y para no repetirlos es preciso buscar políticas económicas y alternativas de financiamiento del desarrollo que promuevan una mejor distribución **de la riqueza nacional; alternativas que permitan un desarrollo regional más equilibrado**, que tomen como punto de partida -real no formalmente- como células de desarrollo a los municipios. Hace falta **eliminar** burocratismos tradicionales, erradicar el paternalismo y fomentar la democracia y el federalismo. Sobre todo, en términos de las finanzas públicas se debe fomentar una mayor autonomía a los diferentes niveles de gobierno para el control de sus propios sistemas impositivos. Experiencias aleccionadoras al respecto se podrían proveer de otros sistemas, co-

mo el de Estados Unidos y Canadá¹⁵

5. Conclusiones y recomendaciones

El análisis de los ingresos y egresos de los municipios de los estados de la frontera norte demuestra que el anunciado 'nuevo federalismo' no ha constituido una respuesta idónea para mejorar las finanzas municipales; requiere ser repensado y en su esencia el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que las entidades municipales sólo recuperen su capacidad de gobierno, sino que lleven a cabo una administración acorde con el diseño de un nuevo federalismo real, democrático y equitativo. Sólo así se podrá avanzar en un desarrollo integral del país. Otros sistemas federales podrían proporcionar experiencias aleccionadoras para emprender en México una descentralización financiera que fortalezca el desarrollo nacional; factor que se identifica como central para la constitución de

estados realmente soberanos en la conducción de su desarrollo local y fomentar un desarrollo municipal significativo. Esta necesidad es apremiante ante la situación de crisis interna que aqueja al país en los últimos años, que entre sus efectos dañinos ha debilitado a los municipios. Un efecto importante a considerar es el hecho que el rezago en la solución de los problemas socioeconómicos de los municipios paradójicamente ha acentuado la migración de los mexicanos de regiones pobres hacia las modernas. Esto ha ocasionado graves problemas en los municipios de la frontera norte de México, por lo que, han sido igualmente incapaces de resolver dichos problemas, y ha impedido que se conviertan en polos de desarrollo.

Como una medida para mejorar el financiamiento del desarrollo municipal es preciso fomentar una mayor autonomía en el manejo de los aspectos impositivos locales. Además de promover su desarrollo este cambio aportaría también condiciones favora-

bles para un desarrollo integral del país.

Finalmente, puesto que el desarrollo del país involucra la coparticipación del gobierno y la iniciativa privada el Estado debe promover el crecimiento de los mercados y la actividad productiva' a nivel nacional. En este respecto un paso importante que se debe dar es la construcción de un verdadero mercado financiero nacional con instituciones fuertes, comprometidas con el financiamiento del desarrollo local, así como de la pequeña y mediana industria nacional Para tal efecto es preciso promover finanzas públicas sanas, autónomas y equitativas a nivel nacional. En este escenario el municipio debe convertirse en la célula del desarrollo nacional, con la identidad que catalice el gran potencial que tiene México para convertirse en una potencia económica intermedia sólida.

¹⁵ Estos lemas son parte de 1,111 lemas, para lo que -dan f- alance de este imbaajo.

**DEUDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS
1979-1994**

CUADRO 3

NORTE DE MÉXICO

Munic	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

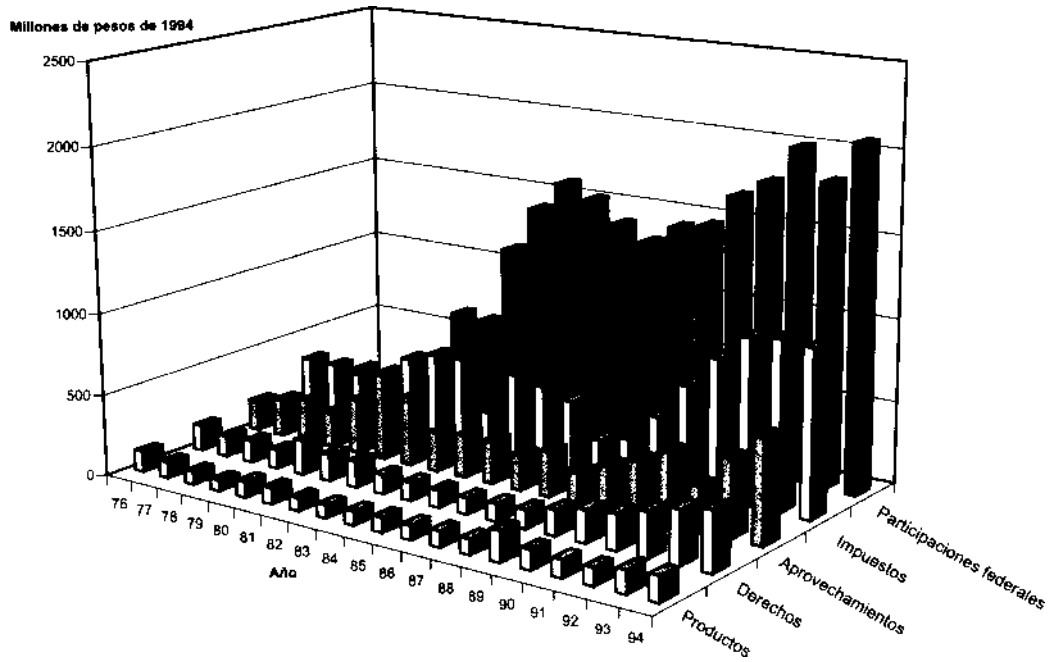
an Pesos Constantes. 94= 13 5 8

oim

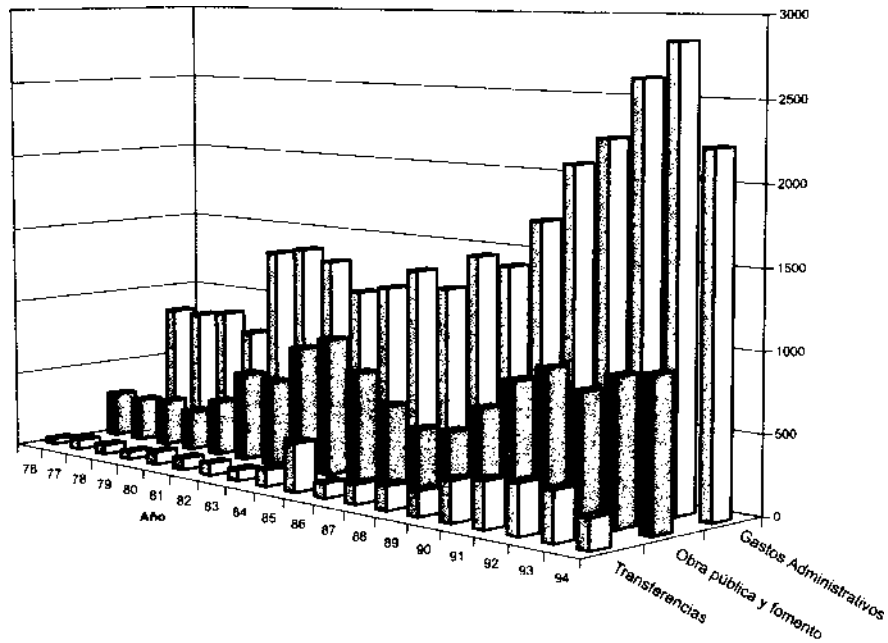
ffi

FUENTE: INEGI. Finanzas Públicas Estatales. Municipales de México, varios volúmenes.

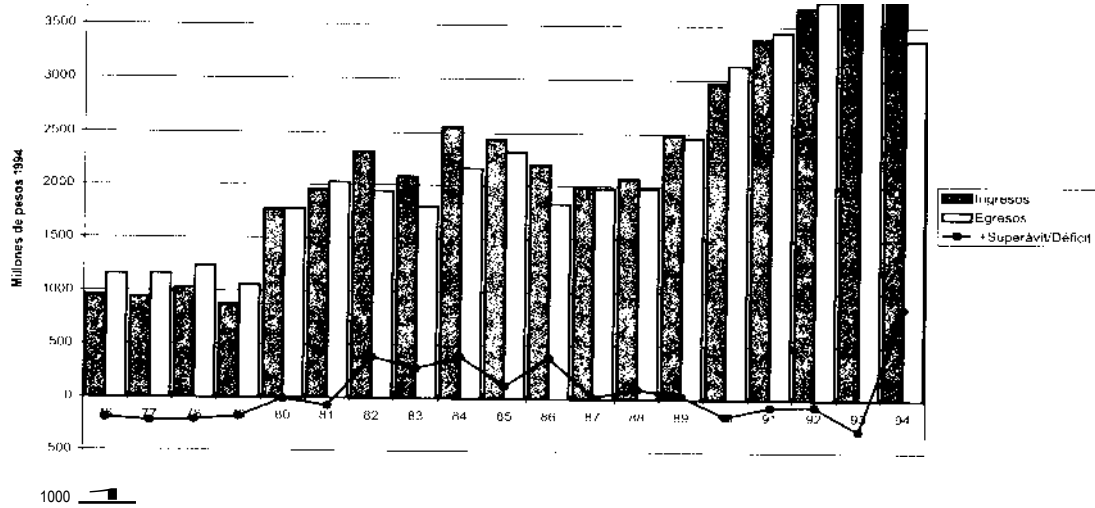
GRÁFICA 1
INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS DEL NORTE DE MÉXICO



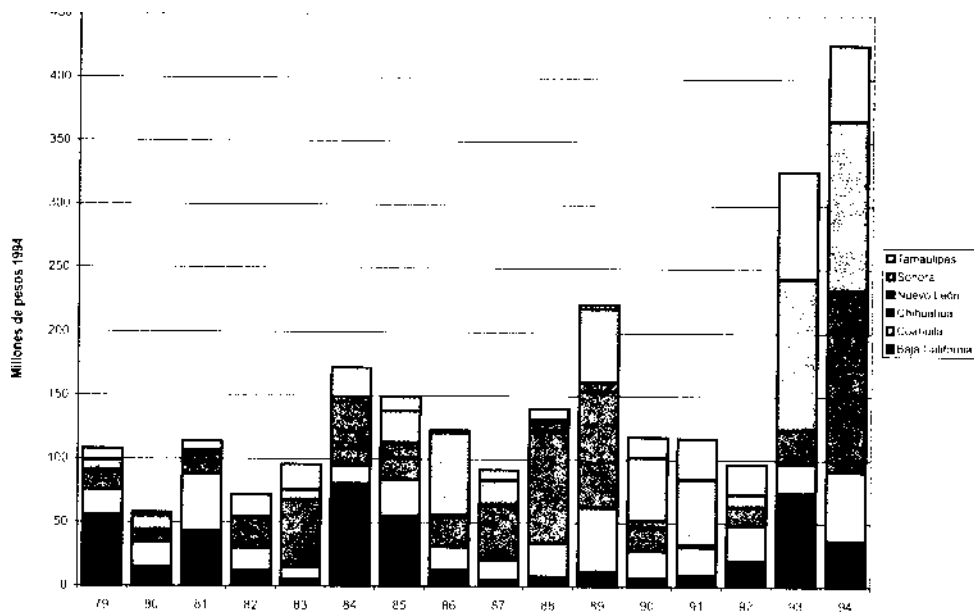
GRÁFICA 2.
EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS
DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO



GRÁFICA J.
BALANCE FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS
DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO



GRÁFICA K.
DEUDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS
DE LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO



MÉXICO: LA CUESTIÓN SOCIAL I TACA liL AÑO DOS MIL.

**1*lr/quc Conzilez
^ijllrnz'iri**

Después de quince años de predominio de una estrategia económica centrada en el mercado y la apertura externa, que impuso nuevas reglas de juego y que cambió las formas en el quehacer económico, el saldo social es particularmente grave. Más del 40% de los mexicanos viven en situación de pobreza y ha aumentado de manera considerable la pobreza extrema. Si a esto agregamos que una parte creciente de los pobres vive ahora en las ciudades, y que la creación de empleos formales se ha vuelto cada vez más difícil desde un punto de vista estructural, tendremos un primer cuadro para valorar la magnitud de los desafíos que

enfrenta la estrategia de crecimiento y también la política social.

En este contexto, debemos fijarnos hoy como una de las tareas prioritarias, impulsar un amplio debate público que nos permita ir avanzando en el diseño y la construcción de los consensos que fundamenten la puesta en marcha de una política social renovada. Una política social que trascienda limitaciones sexenales, que se proponga romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que privilegie valores y objetivos como la creación de empleo y la apertura de oportunidades para todos.

1. Los impactos sociales

Los impactos del ajuste y las transformaciones mundiales han acrecentado el número de individuos que viven en la marginación. Los reclamos de las mujeres, los jóvenes y los ancianos, por un empleo permanente y bien remunerado, por pensiones decorosas y una mayor seguridad social, crecen día con día y aún más cuando se carece de la calificación

"necesaria" para operar las nuevas tecnologías. Parafraseando a Rolando Cordera, parece como si hubiera un acuerdo global para excluir de la sociedad a los más viejos, los más débiles, los menos rentables.

Estas circunstancias se inscriben en un cuadro general comparativo en el que el ingreso per cápita anual en los países menos desarrollados es de 300 dólares; en los países en desarrollo, como en el nuestro, es de 906 dólares; mientras que en los países desarrollados es de 2,200 dólares. Sólo en América Latina? 196 millones de latinoamericanos sobreviven con ingresos menores a 60 dólares al mes. 94 millones de seres viven en extrema pobreza, con ingresos menores a 30 dólares al mes. Crece el desempleo formal, se disemina también el empleo informal. Aumenta la marginación de las ciudades.

licenciado en Economía y Maestro en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); autor de varios libros sobre política social, obtuvo el Premio INAP 1994; actualmente es profesor e investigador en la Facultad de Economía de UNAM,

¹ informe de la Comisión Latinoamericana y la Conferencia Mundial de la Pobreza que tuvo lugar en Copenhague en 1994; citado en *Panorama Social de América Latina 1994*, CEPAL, Santiago de Chile, 1994.

A ello, se agregan los problemas de carácter estructural que no han podido ser superados. La pobreza se feminiza: una cuarta parte de los hogares latinoamericanos tienen mujeres a la cabeza. Existen cada vez más discapacitados y aumenta el número de ancianos en un continente que de todos modos, tiene un 50% de jóvenes menores de 18 años. Los niveles de educación decrecen. Existen 900 millones de adultos iletrados en el mundo, 130 millones de niños sin escuela y 100 millones de niños

que abandonaron los estudios en los grados primarios. Las naciones del Sur cuentan con el 60% de la población mundial de estudiantes y sólo el 12% del presupuesto mundial para la educación.

Darí a la impresión que nos encontramos en un corte histórico de época en el cual, la tecnología, las comunicaciones y en general la globalización y las propias condiciones internas de los países, se confabulan para un aumento y un cambio en el perfil de la pobreza y desigualdad.

Además, otros indicadores sociales en general muestran un comportamiento estrechamente relacionado con la evolución de la economía, la cual ha observado crisis recurrentes siendo la más drástica la de 1995. En ese año, el PIB per cápita sufre una caída del 8.7%, los salarios reales representan 61.3 pesos de los cien que valían en 1980, la tasa de desempleo llegó a niveles de 6.3%, y el sector informal creció de manera considerable hasta llegar a 11.1 millones de personas.

MÉXICO INDICADORES SOCIALES

Año	PIB ¹	Población	PIB per capita	Salarios reales	Empleo	Sector formal	sector informal	Tasa de desempleo
1980	8.2	12	54	100	147	21.48	1.63	4.5
1985	26	20	0.5	809	2	2195	202	44
1990	44	1.9	2.5	73.3	0.9	2258	629	-
1991	36	1.9	1.7	71.7	2.6	21.12	6.80	27
1992	28	1.9	0.9	832	11.4	23.22	767	28
1993	11.9	1.8	-0.9	86.9	1.9	22	8.95	3.4
1994	3.5	1.8	1.7	87.6	0.2	2265	992	3.7
1995	-8.2	1.8	-8.7	77.4	4.5	2222	11.13	63
1996	5.1		11	613	29			

1/ Tasa de crecimiento anual del PIB para 1995 y 1996 está a precios de 1993.
 Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de México, 1996.

Clemente Ruiz Durán, et al. *Revista Cálculo*,
 n.º 246, abril de 1996.

2. Tendencias de la pobreza y la desigualdad

En México, el escaso avance en cuanto a la dis-

tribución del ingreso y la disminución de la pobreza, sigue estando asociado a la insuficiencia de crecimiento, a su débil impacto sobre la economía sigue deseo-

el mercado de trabajo y al virtual estancamiento del promedio de la productividad, sobre todo, porque



volviéndose en un contexto de vulnerabilidad: la estabilidad macroeconómica ha dependido excesivamente de elevados déficit en cuenta corriente financiados, muchas veces, por capitales volátiles, lo que tiende a manifestarse en ciclos cortos de expansión y ajuste. A ello habría que agregar que la brusca caída de los coeficientes de ahorro y en especial los de inversión en la crisis de los años ochenta, se recuperan con lentitud en el actual decenio.

1.1. Pobreza: las tendencias entre 1990y 1995

En nuestro país, las tasas de crecimiento del producto han sido moderadas, alrededor de 3% entre 1990 y 1994 -inferiores a los niveles estimados de 6% para superar los rezagos sociales- pero permitieron una reducción de la pobreza. Un estudio de INEGI-CEPAL² reporta que durante 1989-1992 la población en pobreza extrema pasó de 14.9 a 13.6 millones de personas. No obs-

¹ INEGI.CEPAL (19)3), "Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984

tante, la misma CEPAL, estima que el ritmo de reducción de la pobreza en México fue más lenta que por ejemplo en Chile y Uruguay.

A esta disminución contribuyó en gran medida la sostenida reducción de la

inflación (de 30 a 7% anual) y en menor grado, del crecimiento, dado que entre 1990 y 1994 el producto por habitante creció a un ritmo de sólo 2% anual. A ello hay que agregar que, en el mismo periodo, el incremento del gasto social

permitió aminorar los rezagos nacionales considerablemente en términos relativos. La combinación de estos factores fueron determinantes para disminuir la pobreza urbana de 39% a 36% entre 1989 y 1994.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN DESARROLLO SOCIAL'
(Porcentajes)

A-	Gastoso taYPIB	Gazb» cW/Ca	* rlvpmgrs blr/p10
1970	4.9	29.6	16.5
1971	5.4	31.7	17.0
1972	6.4	33.7	18.9
1973	6.4	30.1	21.2
1974	6.7	30.6	21.9
1975	7.3	27.8	26.4
1976	8.0	32.9	24.4
1977	7.8	33.7	23.1
1978	7.8	32.7	33.7
1979	8.1	33.4	24.3
1980	8.1	31.0	25.9
1981	9.2	31.2	29.4
1982	9.1	33.8	27.0
1983	6.7	28.0	23.7

Año	styr 4d/I'I9	' rmo- .1/ GUm mable	Gasto pmgra mame/PI1
1984	6.7	27.6	2
1985	6.9	31.1	22.3
1986	6.6	30.6	23.8
1987	6.2	30.6	20.3
1988	6.1	32.0	19.1
1989	6.2	35.5	17.5
1990	6.5	37.9	15.9
1991	7.7	44.8	15.7
1992	8.6	49.4	15.8
1993	9.5	51.7	16.5
1994	10.3	51.6	17.6
1995	9.3	50.1	15.8
1996e/	8.5	53.	15.9
1997P/	8g	55.8	66.1

A partir de 1988, incluye gasto en educación, salud y seguridad social; labrcol; sohndand y desarrollo regional desarrollo urbano; ecología y agua potable; y programa social de abasto (este último se incorporó en 1992, cuyos recursos se ubicaban en el sector de abasto).

a/ Estimada
Programado

Fuentes. 1970-1979, *Estadísticas históricas de México*, INEGI. Tomo I
De 1980-1994. *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mex., años*, INEGI, México, 1995.

Para 1995, anexo estadístico del *Tercer Informe de Gobierno*, Ernesto Zedilla.

Para 1996-1997, *Créditos, yenera/er de Ixrlaa aronbnbra y p rsupesro de creeos de la Federación ynra 1992* El Mercado de Valores, enero 1997.

MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN MÉXICO (%)

Año	Hogares bajo la línea de pobreza			Hogares bajo la línea de indigencia		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1984	34	28	45	11	7	20
1989	39	34	49	14	9	23
1992	36	30	46	12	7	20
1994	36	29	47	12	6	20

Fuente CEPAL Panorama Social de América Latina, la pobreza urbana se caracteriza por tres factores: a) la situación demográfica que alude a una relación de dependencia, es decir, al número relativo de menores y adolescentes en el hogar respecto al total de adultos en edad de plena actividad laboral; b) desempleo que se refiere solamente al desempleo abierto y a la presencia en el hogar de un desempleado, sea este el jefe de la familia o uno de sus miembros; y c) los bajos ingresos y escasa educación, que se refiere a una aproximación a partir del nivel de ingresos laborales y el número de años de educación del jefe del hogar o el principal proveedor de ingresos. La pobreza rural tiene los siguientes factores: d) propiedad escasa o nula del recurso tierra; e) alta fecundidad, carencia de educación y alta tasa de analfabetismo; f) aislamiento geográfico; g) falta de servicios públicos, privados y sociales; y h) el impacto ambiental en la producción de los pobres rurales.

Una comparación del censo de 1990, actualizado con los datos del Censo de Población 1995, muestra un cambio en las condiciones de vida de los mexicanos.

EVOLUCIÓN DE LOS REZAGOS SOCIALES 1990-1995

Concepto	Año	
	1990	1995
Población total (millones de personas)	81.2	91.1
Población adulta analfabeta (%)	12.4	10.6
Población adulta sin primaria completa	29.0	21.0
Población en edad escolar que no asiste a la escuela	13.3	7.7
Viviendas a nivel nacional (millones)	16.2	19.4
Ocupantes por vivienda a nivel nacional	5	4.7
Viviendas sin agua entubada (%)	21.0	15.3
Ocupantes en viviendas sin drenaje (%)	34.5	25.1
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica (%)	13.0	7.0
Número de localidades en todo el país	156,602	201,138
Localidades con menos de 100 habitantes	108,307	151,305

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1990 y 1995. Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1990 y 1995.

Como se ve, los rezagos sociales a nivel nacional disminuyeron en términos relativos, aunque siguen existiendo diferencias y contrastes entre los estados y al interior de ellos, sobre todo si se considera el incremento en las localidades más pequeñas, que gene-

ralmente son las más pobres.

A pesar de los avances en la reducción de los principales rezagos sociales, en 1995 coincidieron la drástica contracción del PIB, el incremento del desempleo y una elevada inflación, para iniciar una reversión

de las tendencias observadas.

En efecto, hacia finales de 1994 la abrupta devaluación de la moneda, derivó en 1995 en una caída del PIB sin precedentes en la etapa moderna del país (6.2%), con una severa contracción en el consumo

(6.9%) y la inversión (32%). Además, la rápida alza de los precios al consumidor (la tasa anual pasó de 7% en 1994 a 58% en 1995) y el aumento en la tasa de desempleo (de 3:7 a 6.3% en el bienio 1994-1995) agudizaron la ya de por sí precaria situación de los hogares de menores ingresos.

Así, la disminución de tres puntos en la pobreza a nivel nacional lograda entre fines de los años ochenta y 1994 posiblemente se vio revertida, ante los efectos recientes de la crisis de 1995-1996.

2.2. Desigualdad distributiva

Uno de los efectos más nocivos de la crisis y de la inercia del modelo de desarrollo seguido en las últimas décadas, ha sido su fuerte tendencia a concentrar el ingreso y la riqueza, profundizando la llamada "estructura nacional de la desigualdad". No es desconocido que los salarios han visto disminuida su participación en el ingreso nacional, que existe un fuerte rezago en la creación de empleos en el sector formal de la economía y que muchos mexicanos no

satisfacen sus necesidades básicas.

La distribución del ingreso es tan inequitativa que en 1984, el 10% de las familias urbanas más ricas del país, concentraba el 25.8%, del ingreso y diez años después, disponía del 34.3%. En contraste, el 40% de los hogares urbanos más pobres, observó un deterioro en su ingreso: en 1984 le correspondía el 20.1% del ingreso total y en 1994 su participación disminuyó a 16.8%. Todos los indicadores hablan de la agudización de este fenómeno.

CAMBIOS EN EL NIVEL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO

Concepto	Hogares	Año			
		1984	1989	1992	1999
ingreso medio de los hogares =/	Urbano	213	254	274	276
	Rural	175	157	175	176
Cambio 1984-1999	Urbano	0.21	0.424	0.414	0.405
	Rural	0.321	0.1345	0.341	0.330
Participación en el ingreso nacional (%)	Urbano	10.5	15	18.7	20
	Rural	11.6	10.6	10	11
Participación del ingreso nacional (%)	Urbano	20.1	16.11	16.6	16.8
	Rural	31.1	18.7	19.4	31.1
Índice de pobreza del INEGI	Urbano	25.8	16.9	18	11.3
	Rural	26.4	27.4	21.9	27.1
Razón entre el índice del 10% más pobre	Urbano	5.1	9.1	8.4	9.2
	Rural	5.2	5.9	6.4	5.4
Hogares con ingreso menor que el promedio en	Urbano	70	75		74
	Rural	71	70	72	71

Fuente: CIIPAL, *Rwori: a Soria/ do Amerira /aluna* Edición 1999, Sanhapo de (Me,1997).

Datos provenientes de las Encuestas Nacionales de los Ingresos y Gastos (ENIG) y (ENIG) de 1984, 1989, 1992 y 1999.

a/ Corresponde al ingreso mensual per cápita de los hogares, dividido por el número de personas.

b/ Índice de pobreza del INEGI.

c/ El porcentaje de la población que vive con un ingreso inferior al 25% del ingreso nacional.

por cápita.

La concentración del ingreso es de tal magnitud que el PNUD en su informe anual 1997, señala que en el caso de México, la fortuna del hombre más rico en 1995 ascendía a 6 mil 600 millones de dólares, equivalentes a los ingresos sumados de 17 millones de mexicanos pobres. Además, agrega que hoy día en nuestro país 15 de cada cien mexicanos aproximadamente viven con un dólar diario.

2.3. Empleo y productividad

De 1982 a 1996 las tasa de crecimiento de la economía ha sido incapaz de satisfacer los requerimientos de empleo y consumo de una creciente población. A pesar de que la producción creció en promedio 1.9 por ciento anual, el producto por habitante disminuyó. Se estima que 60% de la población vive hoy peor que hace 14 años, cuando el país emergía de una etapa de rápido crecimiento. Las fallas estructurales del aparato productivo se han agudizado en sectores estratégicos de la agricultura y la industria, y el desequilibrio externo

continúa siendo el principal limitante del crecimiento.

En México como en el mundo, están ocurriendo una gran cantidad de cambios cuya fuerza motriz es la nueva tecnología, que se está difundiendo en todos los ámbitos productivos. Una de sus múltiples implicaciones es que empezamos a tener una reducción en el tamaño de los sistemas de producción con grandes impactos en el nivel de empleo. Estamos presenciando cómo la tecnología lleva a cabo una revolución que rompe con el proceso productivo en su visión tradicional. Ello explica en gran medida el escaso avance en cuanto a la pobreza y la desigualdad. Entre los factores que pueden explicar esa tendencia se encuentran:

- i) Débil impacto sobre el mercado de trabajo, y
- fi) el virtual estancamiento de la productividad laboral.
- b) Entre las características del mercado de trabajo que más influyen en esta evolución, cabe destacar las siguientes:

- i) el mantenimiento de las altas tasas de desempleo y la generación de insuficientes puestos de trabajo productivo;
 - ii) las limitadas capacidades de negociación de gran parte de los asalariados, producto de la precariedad del empleo y los altos niveles de desempleo abierto y subempleo;
 - irj) el aumento de la disparidad de ingresos entre los ocupados con distintos niveles de calificación debido al rápido aumento de la demanda y de las remuneraciones de los más calificados, y
 - tv) el incremento del sector informal. En el presente decenio la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal. Según cálculos de la OIT, de cada 100 nuevos empleos creados entre 1990 y 1995, 84 correspondieron a este sector.
- En México, el porcentaje de asalariados pobres es

CEPAL, *Panorama Social de América Latina*

incluso más alto que entre los trabajadores independientes no calificados, por lo que una alta proporción del total de ocupados en situación de pobreza son asalariados del sector formal (40%).

La insuficiente generación de puestos de trabajo productivos, se traduce, en un elevado desempleo

abierto (6.3%) que afecta relativamente más a los jóvenes y a las mujeres. Pero además, se han restringido las posibilidades de conseguir un empleo relativamente bien remunerado de los jóvenes de familias de ingreso bajo y medio, que han hecho grandes esfuerzos e invertido dinero para tener un

nivel de educación más alto.

Los ocupados que habitualmente trabajan menos horas por semana, pero que desearían tener un horario más prolongado (subempleados en términos de horas trabajadas) representaban de un 2 a un 6 % de la PEA.

TASA DE DESEMPLEO URBANO EN MÉXICO POR ESTRATOS DE INGRESO^a

Año	1.º decil	5.º decil	9.º decil	Mediana	Quintil superior
1992	4.3	6A	7.1	5.2	2.8
1994	4.5	Y.7	8.5	4.5	2.4
1995	6.3				

^a Percentiles de la distribución de ingreso familiar por deciles especiales de las encuestas de ingresos y gastos. Fuente: *Encuesta de Ingresos y Gastos de las Familias Urbanas de México, 1996*.

c) Una heterogeneidad estructural de los aumentos de la productividad. La creciente productividad en las actividades "modernas" se ve contrarrestada por el proceso de informalización, por lo que, en suma, los incrementos de productividad promedio son mínimos. Ello también ha influido en el nivel de los salarios reales -en particular, de las remuneraciones mínimas-, cuya recuperación es lenta o nula. Incluso en 1996 la situación

laboral mostró un retroceso, en tanto aumentó el desempleo y se estancaron el poder adquisitivo de los salarios y la productividad. Por otra parte, una fracción importante de los nuevos puestos de trabajo se vincula a sectores de baja productividad, como se señaló. La rápida expansión del capital en las actividades más dinámicas, que concentran una proporción muy elevada de la inversión y suponen un uso poco intensivo de la

mano de obra, impide que una difusión más rápida del progreso técnico eleve la productividad de los sectores tecnológicamente más atrasados. En estas circunstancias, tiende a mantenerse la heterogeneidad productiva que ha caracterizado a la economía mexicana, una de cuyas manifestaciones es la alta dispersión de los ingresos en el mercado de trabajo, componente importante de la desigualdad distributiva a nivel global.

2.4. Integración social y diversidad

La carga de rezagos, desigualdades y empobrecimiento masivo se agranda si consideramos el tamaño absoluto de la población, su crecimiento esperado y, por tanto, la nueva estructura demográfica que se está observando: crece más la población en edad de trabajar que la población dependiente (menores de edad y personas de la tercera edad). Pero además, a ello se agregan situaciones cuya persistencia amenaza la integración social en sus distintas formas.

a) La primera de ellas es la consolidación de núcleos de pobreza "dura", vale decir, grupos que viven en condiciones que impiden acceder al trabajo productivo y dificultan su integración en la parte dinámica de la economía. Entre ellos, están los jóvenes urbanos, que carecen de una educación y empleo y que pertenecen a núcleos familiares mal constituidos. Es un grupo propenso a la delincuencia común, en el que

se suele recurrir a formas violentas para la "resolución" de conflictos. También están los ancianos en mala situación económica y sin redes de apoyo; las mujeres jefas de hogar con trabajos mal remunerados; los campesinos sin acceso al crédito, capacitación, tecnologías y mercados, y las minorías étnicas desarraigadas de su tradición y no insertas en la vida moderna. Es muy difícil, en general, que las políticas asistenciales tengan impacto en esos grupos.

b) Una segunda amenaza a la integración social, es la discriminación étnica. Cuando se niega el valor de la identidad de cualquier grupo étnico o cultural, se dificulta su constitución como actor social pleno, reconocido por el conjunto. Cuando tal negación del "otro diferente" proviene de un grupo étnico perteneciente a la cultura dominante, invariablemente conlleva una obstaculización del acceso de recursos materiales, así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles

mínimos de bienestar material.

c) Otra situación crítica se relaciona con la familia. Cuando los jefes de hogar tienen bajos niveles educativos o patrones de comportamiento violento o irresponsable ante la familia, limitan la posibilidad de que los hijos obtengan logros educativos y muestren conductas responsables en el futuro.

d) Un aspecto que también resulta preocupante es la "segregación residencial". Hay una gran proporción de niños y adolescentes en abundantes asentamientos precarios cuyo característico aislamiento impide su interrelación con el resto de la sociedad. Esa situación contribuye a gestar procesos de desintegración y subculturas con normas de convivencia propias y redes de reciprocidad circunscritas a ese tipo de asentamientos,

e) El aumento de la violencia urbana, que tiene altos costos humanos y económicos, ya que contribuye a generar un clima de inseguridad pública, co-

CEPAL, *La Brecha de la Equidad*, abril de 1997

s CEPAL *p cit.*

roee las bases de la ciudadanía y desalienta la inversión. Además, existe un fuerte vínculo entre concentración urbana, consolidación de núcleos urbanos de pobreza e incremento de la violencia. El aumento de los homicidios en las ciudades, que acompaña el crecimiento urbano, refleja de manera alarmante los problemas de desintegración social.

f) La descomposición social, que deriva del complejo narcotráfico-violencia, entre los principales problemas políticos que percibe la mayoría de las personas destacan, precisamente, la corrupción, la droga y la delincuencia.

g) Por último, el acceso a la justicia es un problema serio que afecta a la integración social por múltiples vías: pérdida de confianza ciudadana en los organismos de justicia, protección y seguridad; existencia de condiciones adecuadas y de inseguridad de las prisiones; falta de acceso a defensa legal para las personas de bajos ingresos, así como, que el acceso a la justicia está condicionado por la posi-

ción en la escala de ingresos.

En general, el conjunto de esas situaciones, fuertemente relacionadas entre sí, debilitan o anulan los lazos de una pertenencia compartida, la aceptación de patrones de comportamiento común y el ejercicio de una ciudadanía efectiva; por otra parte, refuerzan los particularismos excluyentes y la desconfianza hacia el orden público. Por estas y otras circunstancias, es necesario plantearnos hoy la necesidad de instrumentar una política social renovada.

3. Estado, mercado y sociedad: hacia un nuevo consenso participativo

3.1. El Estado y el mercado

La economía de mercado puede traer crecimiento y también equidad, pero el problema mexicano es ese: crecer con equidad. Las políticas para un crecimiento más igualitario no son un misterio. Suponen darle prioridad a la economía productiva sobre la fantasía especulativa. Suponen poner por delante la producción, el empleo, la

inversión, la salud, el ahorro, la seguridad social y la educación, y darle un lugar secundario a obligaciones internacionales negociables pero que sólo serán plenamente liquidadas si primero crece la economía interna. Con más precisión aun: el capital productivo no crecerá sin capital social, y éste no aumentará sin el capital educativo .6

Por ello es necesario crear un nuevo consenso participativo que le de su justo valor a las funciones del Estado y del mercado. Es claro que ante las insuficiencias de la economía de mercado, el Estado no puede abandonar sus funciones de agente promotor del desarrollo social. Si bien la globalización es una realidad, la acción del Estado en favor de la justicia social es un imperativo insoslayable.

3.2. La sociedad

El factor de reconocimiento y de reconciliación entre el Estado y el mercado, es el tercer sector, la sociedad, que se reproduce

rae9mt, Carlos Eoruo V,,emamej,-
vente. *Estudias FLuativn. v s.,111.1111*
de Aaecrien, CLA, 1997.

y coexiste en tres dinámicas y lógicas distintas:

1) La familiar-comunitaria, a partir de las relaciones de parentesco ampliado como el compadrazgo, la mayordomía, entre otros. Esta lógica de reproducción se presenta sobre todo entre las familias más pobres del país que viven en las comunidades rurales y, aunque con diferencias, en las colonias populares de las grandes ciudades. En estas partes se han ensayado durante ya cerca de veinte años esquemas para aprovechar algunas formas de trabajo comunitario en activos de la política social. Es el caso de programas como Pider, Coplamar o Solidaridad que han reconocido e impulsado formas de organización como el tequio, la faena, la jornada, el jornal o la mano-vuelta, entre otras, buscando potenciar la capacidad de atender las demandas sociales, densificar el tejido social y promover que, desde su organización, las comunidades y colonias se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo.

2) La gremial-corporativa, a partir del acceso a bienes y servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación dentro de las instituciones de la red de protección social. Esta lógica de reproducción, se fundamenta en la inserción laboral del jefe de familia. Una proporción de familias de ingresos medio-bajos y medios, sindicalizados y asalariados de las ciudades medias y las áreas metropolitanas se incluyen dentro de este grupo.

3) La libertaria-ciudadana, a partir del acceso a empleos de alta productividad y, por tanto, de niveles de ingreso medio-alto y alto, este tipo de familias accede a los servicios dentro del mercado y recibéndolos por parte del gobierno como contraprestación a los impuestos que paga.

De cada una de estas lógicas de reproducción social derivan diferentes paquetes de demandas sociales. Más importante, integran grupos sociales distintos en cuanto a las formas de organización que adoptan, las estrate-

gias para plantear sus demandas y los medios e instrumentos que utilizan. Desde la perspectiva de los gobiernos federal, estatal y municipal, es importante diferenciar, para cada una de ellas, la forma de promover y canalizar su participación social.

Se han mencionado las lógicas sociales más comunes, pero existen otros grupos sociales que han quedado al margen de la cobertura de acciones de política social. Son grupos muy específicos, difíciles de encuadrar dentro del marco institucional que ha desarrollado la política social, como los niños de la calle, las madres solteras, las minorías sexuales, las ONG's, entre otros; con demandas particulares que no pueden ser atendidas con los instrumentos con los que actualmente cuenta la política social.

El siguiente cuadro muestra a grosso modo, la redefinición temática de la demanda social y el cambio en los actores a partir de la transición demográfica, la emergencia de nuevos actores sociales, las transformaciones en el

modelo de familia, los género, a los que se les cambios en la relación de agregan viejos problemas como el desempleo, la migración y la pobreza.

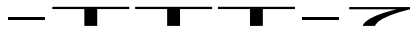
(AMIIÜ r i i u 1 .A.Y'CI'!DAU Y FAMILIA

l . xacnsDE
renreonic litN

t. e i I. IX I t n. un I 11n ^ 1 d.e

lib la a

ranira.-



tlai-

tiM^rtan.^J
dudan-

Como se observa, el carácter diversificado v abierto de las nuevas demandas sociales, la complejidad de fenómenos como la pobreza, así como el surgimiento de nuevos valores v subjetividades imponen la necesidad de abrir v reformar los enfoques y estrategias de la política social.

A raíz de la existencia de un *nuevo* mosaico social, hace falta atender las diferencias, flexibilizar los enfoques, reconocer la potencialidad y los recursos generados por las organizaciones sociales, y sobre todo poner énfasis en el desarrollo humano, como un valor que en el corto y largo plazo trace los derroteros de una acción social

concertada entre el Estados y todos los actores sociales.

3.3. **Una política social renovada**

Una estrategia de desarrollo social que responda a los requerimientos de fin de siglo debe reconocer la pluralidad que existe en las formas en las que se organiza v reproduce el tejido social mexicano Las diferentes lógicas sociales tiene problemáticas, espacios de acción y formas de participación diferentes, por lo que requieren para su atención del uso de instrumentos diferenciados de política social.

Es tiempo de una política social versátil que permita compensar y rehabilitar, al mismo tiempo que contribuir a la creación de nuevas capacidades que concurren a la recuperación del crecimiento y al aprovechamiento de las oportunidades que el cambio económico promete.

El punto de partida para renovar la política social no debe ser la negación o la erradicación de los esfuerzos del pasado, sino reconocer sus fallas y superarlas. El desamparo en que vive buena parte de la población mexicana exige crear redes de seguridad que ya no descansen en la voluntad del Ejecutivo, sino en derechos ensanchables y perfectibles poco a poco que, además, sean garantes del juego demo-

InchSu.mgui, T. "L, política s..el ante bnss en In e.Aafdad y en la tan'i-
L,
a ItiGli.a DIE, UNICEF rt COI.
MEX, México, 199n. p 92

cráneo. Ha de reconocerse que la principal limitante de la política social de hoy no reside en la cobertura de los programas ni en la magnitud de los gastos; su deficiencia fundamental se asocia con dejar que la economía genere desigualdades hasta que cristalizan y resultan difíciles de remover. No hay política social que pueda compensar a posteriori los estragos causados por la reducción drástica del crecimiento y el desempleo estructural de la modernización.

Por ello es fundamental construir un nuevo consenso, que derive en el impulso de una reforma social de gran aliento. Sólo así se podrá concebir a la política social como un conjunto de acciones y decisiones que conciernen a todos. Es necesario asumir que, desde la formulación, hasta la instrumentación y el seguimiento de las acciones, el éxito depende en medida creciente del grado y la amplitud del compromiso político y social que se logre en todas las etapas de construcción de esa política.

Entre otros, los siguientes temas deberán formar parte de la nueva agenda de la política social: 1) la relación entre universalización y localización o atención particularizada; 2) Estado, mercado, comunidad, familia e individuo; en la atención de la demanda social; 3) la reformulación integral de los regímenes de seguridad social; 4) estructura y tendencias de la población nacional y la nueva demanda social; i.e. protección a la vejez; 5) revisión de la legislación laboral y nueva cultura laboral; 6) recuperación de la capacidad de generación de empleos o esquemas de salario social; 7) nuevo pacto social con la participación de los viejos y los nuevos actores; 8) descentralización, democracia y nuevo federalismo.

Debemos aspirar a construir una política social que se sustente en los valores de la justicia y la libertad y que también recree una cultura de la responsabilidad que posibilite una reforma del poder, que no sea disgregadora, ni implique la sustitución difusa de

las responsabilidades y la acción del Estado. De esta manera una reforma social se nutre y requiere de una reforma del poder que propicie:

- a) Ampliar la ciudadanía dando contenido a los valores, derechos y obligaciones que la sustentan, para hacer posible el traspaso de responsabilidades y espacios de poder a la sociedad.
- b) Dotar a las comunidades de poderes reales y de los medios para ejercerlos. Esto es, darle peso en las decisiones a la dimensión de la descentralización política.
- c) La reforma social reivindica por lo tanto, un nuevo sentido de lo público (más desde la sociedad y menos desde el gobierno).

Por todo ello, sería un error concebir a la política social renovada exclusivamente como un planteamiento redistributivo y de superación de la pobreza. La concepción de justicia social que se postula como objetivo final (en la idea más amplia del desarrollo del hombre) abarca

el mejoramiento de la distribución de oportunidades especialmente en el punto de partida de la vida de los individuos. Ello con el propósito de generar condiciones para que cada uno realice el máximo de su potencialidad (justicia social) y asegurar que cada uno pueda elegir a lo largo de su vida entre opciones y oportunidades crecientes (libertad) 8

La visión de política social propuesta requiere de una estrategia multistitucional y convergente, dirigida a lograr una auténtica sinergia positiva que determine los ámbitos propios para cada actor social y la división del trabajo entre ellos. Por esto la reforma social incluye nuevas relaciones y las prácticas político-administrativas entre el Estado y la sociedad, lejanas del clientelismo y de intereses burocráticos y por lo tanto nuevas actitudes y comportamientos.

La política social en su vertiente organizativa tiene una fundamental inte-

gración agregativa y horizontal. En un proceso correlativo a la desestatización de la sociedad, que propicia nuevas actitudes y genera nuevos equipamientos en los actores sociales lo que permite adicionar una nueva densidad del tejido social existente.

La política social renovada necesita una traslación real del poder al territorio local, al municipio, a las organizaciones sociales y al ciudadano. Sin una reforma del poder como la que se propone no sería posible un nuevo ejercicio de la autoridad, cada vez más descentralizado, comunitario y ciudadano. Es la comunidad organizada y cohesionada la que impide fragmentaciones producto de las intervenciones sectoriales de las diversas entidades y órdenes de gobierno. El reconocimiento de la identidad de las comunidades hace posible que sean interlocutores efectivos de las acciones de política social.

Es en este contexto, donde el nuevo modelo de desarrollo deberá aumentar su credibilidad en que, desde la economía de mer-



cado es posible impulsar el crecimiento económico y la creación de empleos. Pero también tiene que garantizar, con instrumentos y medidas claramente definidos, una distribución más equitativa de los frutos del progreso sin menoscabo de origen social, género o etnia.

8 Enrique Gonzálca Tibwocio. *Rehnaa var, aj unñ visión it fuNm* Mimeo.

**DERECI 105 1 IUMANOS:
ACIUAIIDAD Y
PE.RSPI C 11VAS.
/.rime lwquoi Cstil/o'**

Planteamiento general

Preservar la esencia del hombre es en las democracias modernas, un objetivo teórico más fácil de argumentar que de aplicar. A través de la historia, los regímenes políticos han variado de una nación a otra y de **un siglo al siguiente**, no pocas ocasiones de manera contrastante. Sin embargo, el unánime impulso civilizatorio hacia mejores formas de convivencia, tiene como premisa el respeto hacia la persona humana, aunque este concepto puede sufrir variaciones en el contexto cultural y jurídico de cada tipo de sociedad.

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México y profesor en la Facultad de Derecho de U mima; ha sido Director de Prevención y Readaptación S ial, Director General de Gobernación y Subprocurador de Justida del Estado de México; Diputado Presidente de la G. Comisión de la "LII" Legislatura local, Secretario General del Gobierno del Estado de México; actualmente es Presidente del Comité Directivo del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de México.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada en París el 10 de diciembre de 1948, marcó el inicio de una época en la que se ha fomentado y exaltado la necesidad de una cultura de los derechos fundamentales del hombre. A pesar de que la lucha por su reconocimiento, preservación y vigencia real ha estado presente en diversos períodos de la historia, es esta Declaración la que hace medio siglo ha buscado articular el sistema de Derechos Humanos en una comunidad internacional no homogénea, donde las distintas culturas se mezclan en un crisol de ideas religiosas, filosóficas y científicas.

A pesar de posibles particularismos, todo sistema jurídico debe, **ineludiblemente**, tener un sustento humanista. Ello implica que es el individuo quien lo justifica y coordina. Ya **hace veinte siglos el filósofo estoico Séneca planteaba que "el ser humano es para el ser humano algo sagrado"**.

Por desgracia con relativa frecuencia tanto personas como grupos o institu-

ciones, nacionales o extranjeros, distorsionan el sentido genuino de los derechos humanos buscando dar sustento más sólido a sus demandas, acciones o discursos, para justificar incluso violaciones a **ordenamientos** o principios legales vigentes en un país; ello ha contribuido a la confusión y en ocasiones al desprestigio de este concepto o al abuso de su utilización como instrumento meramente retórico.

El medio siglo transcurrido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos es ocasión idónea para hacer una serie de reflexiones acerca de un **tema** tan controvertido, y plantear asimismo algunas de las perspectivas que se vislumbran en el futuro.

El concepto de los derechos humanos

A pesar del desarrollo y la consolidación que ha tenido, el concepto mismo de *derechos humanos, derechos fundamentales o derechos del hombre* se presta a polémica. Paradójicamente, cualquiera de estas tres expresiones implica una redundancia o al menos una imprecisión,

debido a que todos los derechos nacen del hombre y a él regresan, por ser él a quien se le atribuyen.

Se afirma que el término es empleado con un sentido específico, en relación con un grupo de derechos diferenciados de los demás y que son humanos por antonomasia. Ha sido también calificado como un concepto preñado de historicidad, que responde a una variedad de situaciones humano-sociales y que, según se dice, lleva implícito el principio de dignidad del ser humano, considerando como tal el reconocimiento de que el hombre es un ser que tiene fines propios que cumplir por sí mismo, que el hombre es un fin en sí mismo y no un instrumento para fines ajenos.¹

Queda claro que el término derechos humanos reviste una carga de emotividad que aún los teóricos más objetivos no logran eliminar del todo al hacer sus análisis al respec-

te, con las implicaciones que ello conlleva ya que han distorsionado, en cierto grado, la propia naturaleza de esta figura, a la que se ha designado bajo diferentes nombres.

Para significarlos, en la Convención Europea para la protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, de 1950, se les denomina *Libertades fundamentales*. Se ha usado también el de *libertades públicas*, término típico de la literatura jurídica francesa que ha suscitado abundantes discrepancias, al ser considerada una noción más restrictiva que la de *derechos humanos*, por no contemplar los de carácter social, económico y cultural. Ambos términos son ambiguos y no aparecen avalados por ninguno de los textos normativos²

Se les confunde también con *derechos subjetivos*, en su dimensión de "facultad de obrar" reconocida a los particulares, pero existe una airada impugnación del realismo escandinavo a

la teoría de kelsen, precisamente sobre la imprecisión que rodea a las diversas connotaciones dadas a **esta figura**. Para quienes sostienen que los *derechos subjetivos* son expresión de todos los atributos de la personalidad, los *derechos humanos* constituirían una subespecie de aquéllos: serían los *derechos subjetivos* directamente relacionados con las facultades de autodeterminación del individuo.

Ahora bien, **si esta** noción se asume **en su** significado estrictamente técnico, jurídico-positivo, y a los *derechos subjetivos* se les conceptúa como prerrogativas establecidas de conformidad con determinadas reglas y que dan lugar a otras tantas **situaciones** especiales y concretas en provecho de los particulares, ambos términos se identifican; es decir, paradójicamente estamos en presencia, una vez más, del concepto que es campo fértil de la indefinición. Esta categoría fue elaborada por la dogmática alemana del derecho público de finales del siglo XIX, a través de la cual se intentó

¹ LLrasens Sid, es, Luis, "Reflexiones empantivas sobre el ambudsman", en *l'nhraón JiindjG le /cxe lenrhos hummios Esto has vmpnrativos*, México, Comúión Naduna1 de Derechos Humanos, t9n. p. 212

² Cantan TnMfias, Ins.-, J.,s *Ltrcrhos /Jomanw*, Madrid, Rcus, 1985. p. 11.

inscribir a los derechos humanos en un sistema de relaciones jurídicas entre el Estado, en cuanto persona jurídica, y los particulares; es decir, se pretendió situar la teoría de los derechos humanos dentro de un marco estrictamente positivo, al margen de cualquier influencia iusnaturalista.

Derechos individuales o garantías individuales es otra de las expresiones bajo las cuales se ha pretendido delimitar este objeto de análisis, sobre todo en una época en la que se enarbolaba el individualismo. Actualmente, estos términos reflejan un sentido muy limitado y se consideran inadecuados por sus raíces privatistas, ya que el Derechos Social ha desbordado en mucho sus ámbitos de competencia y los valores tutelados. Según Jorge Carpizo, los derechos humanos expresan principios generales y abstractos, mientras que las garantías son normas que delimitan y precisan tales principios; representan la dimensión, límites y modalidades bajo los cuales el Estado reconoce y pro-



tege un derecho humano determinado.³ Con base en lo que señala este jurista, las garantías individuales, así como las prerrogativas reconocidas en una Carta Fundamental de derechos, son la concreción de principios generales, quizás de carácter filosófico, en una norma que debe regular la convivencia de los hombres en sociedad y cuyo cumplimiento estricto debe preservar la estructura estatal.

Otra acepción es la de *derechos del hombre y del ciudadano*, significativamente histórica por su origen y relación con las grandes declaraciones de derechos, pero análogamente individualista.

Denominación frecuente y considerada oficial, toda vez que está utilizada en la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945, preámbulo y artículo 1º., núm. 3, así como posteriores documentaciones mundiales, es la de *derechos fundamentales o esenciales del hombre*, de donde se desprende que

son sustento de otros, así como inherentes al hombre, aquéllos sin los cuales no podría vivir plenamente como tal. Esta acepción ha sido criticada porque, al ampliarse el cuadro de los derechos humanos, para incluir entre ellos los llamados sociales, económicos y culturales, pareciera limitarse en ocasiones el sentido de la expresión de derechos fundamentales, sólo a los clásicos derechos civiles y políticos.

Se les califica, asimismo, como derechos innatos u originarios, porque nacen con el hombre, sin requerir ninguna otra condición, mientras que los *derechos privados*, para existir concretamente requieren de otros.

A pesar de que la lista anterior no es exhaustiva, se ha tratado de señalar las denominaciones más usuales, con el fin de mostrar que estamos en presencia de una materia desde cuya denominación no existe un criterio uniforme. El concepto más conocido y generalmente aceptado es, sin embargo, el de *derechos humanos*, pues se entiende que implica tanto

los *derechos individuales* como los sociales; los derechos civiles y políticos, e incluso los de los pueblos; en alusión siempre al género humano.

La noción teórica ha sido acogida, como en la mayoría de las Declaraciones de Derechos, por la Organización de las Naciones Unidas, misma que en numerosos documentos ha definido los derechos humanos como "los derechos que son inherentes a nuestra naturaleza y sin los cuales no podemos vivir como seres humanos. Los derechos humanos y libertades fundamentales nos permiten desarrollar y emplear cabalmente nuestras cualidades humanas, nuestra inteligencia, nuestro talento y nuestra conciencia para satisfacer nuestras variadas necesidades, entre ellas, las espirituales. Se basan en una exigencia cada vez mayor de la humanidad de una vida en la cual la dignidad y el valor inherentes de cada ser humano reciban respeto y protección" .4

Carpizo, Jorge, 1, /ümrcion Jnterna-
-ona/ de la, nrv,r/a+ del Hombre,
México, UNAM, 198* p 56

Orgaivzación de Naciones Unidas.
IhrrJ ,s Hmnanos. Fah nms y rns-
pueaYan; Nueva York, 1987. p 4

En su reglamento interno, la Comisión Nacional de Derechos Humanos adopta una posición ecléctica al señalar que : "Para los efectos del desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional, se entiende que los Derechos Humanos son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México"

Los derechos humanos en México

Los antecedentes europeos respecto al tema de los derechos humanos son fuente obligada para quien desee profundizar en él. Sin embargo, poco se recurre a las referencias que sobre el respeto a la dignidad de hombres y grupos, así como de los ámbitos competenciales de las au-

toridades, se encuentran en la sabiduría de los distintos pueblos mesoamericanos asentados en territorio mexicano.

Posteriormente, en el mismo espacio geográfico, durante los primeros años del régimen colonial se desarrollaron y difundieron los principios de fraternidad cristiana invocados por algunos de los misioneros españoles a favor de los indígenas, así como las ideas y doctrinas demoliberales modernas, esgrimidas mucho tiempo después por humanistas y pensadores ilustrados.

Más vinculadas con nuestro presente histórico están las diversas ideas de autonomía, emancipación e independencia preconizadas por los ideólogos y caudillos insurgentes, protagonistas de una lucha pertinaz, progresiva y no exenta de contratiempos, encaminada a reivindicar los derechos de la población mexicana, si 'en la dignidad y la personalidad jurídica de cada ser humano sólo quedó precisada en **las garantías individuales, consagradas por el Con-**

greso Constituyente de 1857.

El Capítulo Primero de esa carta fundamental trata "De los Derechos del Hombre", y su Artículo Primero es enfático en su declaración de que "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución'.

Para algunos autores, en este artículo queda asentada la tesis positivista sobre los derechos humanos, para otros -como el ya citado Doctor Carpizo- se trata de la tesis que se halla presente en todo el constitucionalismo mexicano: "El hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos" 6 Así, aunque la Constitución de 1917 no retorna textual-

⁶ Artículo publicado en el *Duodécimo Anuario de la Federación* el día 12 de noviembre de 1922.

CL El artículo "Garantías individuales" en el *Diccionario Jurídico Mexicano* o *H. del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, R edición, México, Ponúa, 1993 1518.

mente esta tesis en su Artículo Primero "De las garantías individuales", la similitud entre lo que declaran uno y otro artículo, llega a considerar "indudable que la fuente de nuestras garantías individuales es la idea de los derechos del hombre"?

No obstante lo anterior, la vida en sociedad y la existencia del Estado implican necesarias limitaciones a las libertades individuales, así como la existencia de un orden convenido que se plasma en las constituciones, cuyos grandes apartados son: un capítulo de derechos de los individuos y grupos desprotegidos, denominado parte sustantiva, y otro que estructura y delimita al poder estatal, al gobierno, conocido como apartado adjetivo.

Vale la pena destacar entonces que el Estado de Derecho implica, por definición, la existencia de medios de control para asegurar la supremacía de la norma jurídica; en este aspecto destacan sistemas de verificación de unos órga-

nos sobre otros, trátense de mecanismos de control de legalidad o de constitucionalidad, los cuales van desde los recursos judiciales hasta instituciones flexibles como la del *ombudsman*. De nada serviría que las constituciones y las leyes crearan las normas que expresan los derechos fundamentales de las personas, si a la par no promueven las formas para resarcir un derecho violado por los órganos y servidores públicos del Estado.

Por supuesto que en nuestra Carta Magna se consideró lo anterior, de manera visionaria y efectiva, a través del establecimiento del Juicio de Amparo. Ante el panorama de un naciente Estado conflictuado por desórdenes de carácter político y económico, los tratadistas más avanzados elaboraron conceptos para salvaguardar las libertades del individuo ante el poder político, lo que dio origen a esta institución, aportación fundamental de los teóricos mexicanos decimonónicos. Sus antecedentes más remotos se encuentran en el

Fuero Juzgo y el Amparo Aragonés, figuras que, aún precarias y difusas, se oponían a diversas decisiones de la autoridad, pero con características diversas al juicio de Amparo mexicano. Otras instituciones que pudieron tener alguna influencia son el Juicio de Residencia y el de Responsabilidad, plasmados en la Constitución de 1824.

En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se recoge la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, como garantías individuales, aunque no se establece ningún medio para remediar las violaciones a los derechos fundamentales. El Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, así como la Constitución del 4 de octubre del mismo año, contienen garantías individuales en materia penal y de aplicación estricta de la ley. Asimismo, se prevé la existen-

Rurrag:in, Iusí, *Oovmentos pdra 1 sm, Gn dol Ungen dcUoido de Amparo. 1821-INhl*, Méxiev, UNAM, Instituto de Invertig:m^oncsJuridiras, 1Y 7.. p. 40

cia de un medio que reconoce derechos fundamentales de las partes a través de un órgano competente para conocer de las disputas sobre la constitucionalidad; este medio es antecedente del amparo.

Durante el régimen unitario, en la Segunda de las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, Manuel Sánchez Tagle concibió al Supremo Poder Conservador como medio para vigilar el cumplimiento de la Constitución, aunque

ciertamente su actividad fue muy limitada y tuvo autonomía relativa. En 1836, se instituyó el Amparo reclamo contra actos de expropiación sin causa de utilidad pública, encomendado a la Suprema Corte.

Fue a partir de 1840 cuando Manuel Crescencio Rejón empezó a bosquejar el juicio de amparo. Inspirado en la obra de Alexis de Tocqueville, elaboró el primer proyecto de la Constitución de Yucatán y señaló que el juicio de amparo procedería contra cualquier violación, incluyendo el ámbito federal; contra cualquier autoridad

y se tramitaría ante el poder judicial del Estado. Estableció también el principio de la relatividad de la sentencia.

Dos años más tarde se propuso, por primera vez, la federalización del amparo conforme al "proyecto de la minoría", integrado por Otero, Espinosa de los Monteros y otros miembros de la Comisión Constituyente, pero el centralismo dejó trunco el proyecto. Se dio entonces un retroceso en el ámbito jurídico con las Bases Orgánicas de 1843 en cuanto a los derechos del individuo. En 1847 se reinstaló el federalismo conforme a la Constitución de 1824. Otero triunfó al proponer nuevamente la federalización del amparo, por lo que se integraron las fracciones II y III al artículo 103 de la Constitución.

En 1857 se introdujo el amparo con características rejonianas, el cual retomaría idéntico la Constitución vigente, cuyos principios básicos perduran en el actual juicio de amparo. Poco a poco la institución fue conformándose hasta llegar a ser tal y como la co-

nocemos ahora, ya que la suspensión se introdujo en 1857 y el sobreseimiento del juicio en 1882. En 1897, el Código Federal de Procedimientos Civiles lo abordó e incluyó entre los restantes procedimientos civiles. En 1909 el nuevo Código Federal contempló al amparo con características propias y fue hasta 1919 cuando se sancionó la ley reglamentaria especial del juicio de amparo independiente ya de la reglamentación civil.

Mediante el juicio de Amparo, desde hace más de siglo y medio ha existido en nuestro país una vía primigenia para salvaguardar el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, en la vertiente prioritaria del respeto a la legalidad por parte de los poderes públicos y por supuesto, en lo que toca a la inconstitucionalidad de las leyes.

Nuestro país ha mostrado siempre un enorme interés en la forma de estructurar un sistema jurídico que otorgue al individuo las condiciones necesarias para su desarrollo integral como ser humano,

poniendo especial énfasis en las clases más desprotegidas. La convergencia de sociedad civil y Estado, así como rasgos históricos particulares y diversos factores de orden económico, político y social, han contribuido a propiciar una nueva línea de evolución jurídica en el campo de los derechos fundamentales del hombre, hasta convertirse en terreno cada vez más estratégico de la participación social.

La constitucionalización del ombudsman en México

La figura del ombudsman, expresión que puede traducirse como el "representante de otra persona",⁹ apareció por primera vez en la Constitución sueca de 1809, aunque con antecedentes que datan de principios del siglo XVIII. Posteriormente, se introdujo en Finlandia (1919), país que antes había formado parte de Suecia y Dinamarca (1953). Como anota Fix-Zamudio, fue a partir de la primera posguerra cuando el ombudsman

empezó a inspirar el nacimiento de organismos similares en los restantes países escandinavos, y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, logró universalizarse al ser incorporada en los diversos ordenamientos jurídicos. Hubo variaciones introducidas por Gran Bretaña (Parliamentary Commissioner for Administration), Francia (Mediateur), Portugal (Proveedor de Justicia) y España (Defensor del Pueblo), pero en esencia, se fueron retomando los rasgos del ombudsman sueco.

La institución se ha internacionalizado a tal grado, que se encuentra ahora incluso en el plano supranacional. Un ejemplo de ello lo constituye el Tratado de Constitución de la Unión Europea, en donde se prevé la existencia del ombudsman o defensor del pueblo en el seno de la Unión.

En América Latina es a partir de los noventa, in-

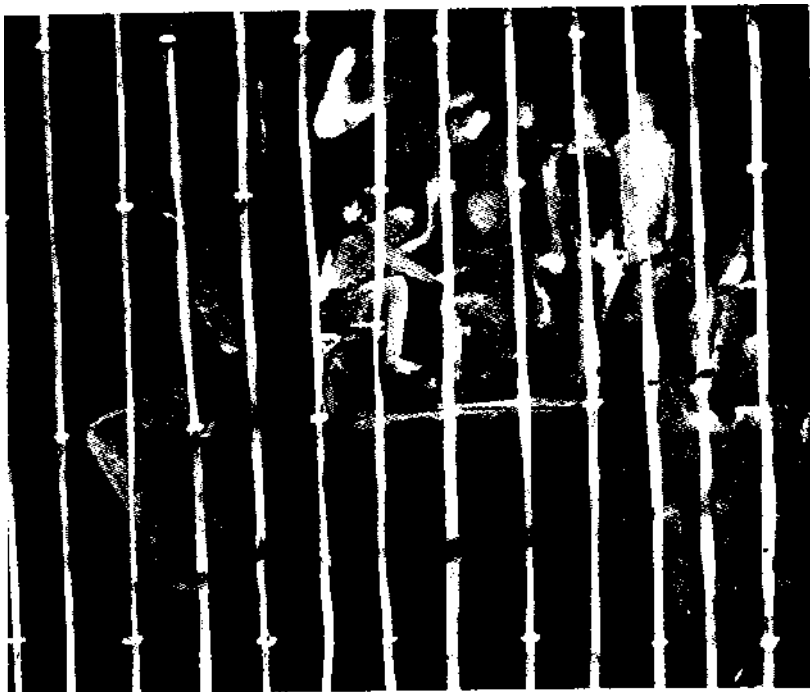
dependientemente de los antecedentes que se tengan sobre la defensa de los derechos individuales del hombre, donde se aprecia el incremento del interés por incorporar al ombudsman -con denominaciones como defensor del pueblo, procurador de los derechos humanos, defensor de los habitantes o comisionado nacional de derechos humanos- a los ordenamientos nacionales. En nuestro país, resalta el hecho de que esta figura hizo primero su aparición en el ámbito estatal antes de hacerlo en el plano federal.

Entre los principios que en sus orígenes caracterizaron y distinguieron al ombudsman de otros medios de control de legalidad, destacan:

- a) Independencia de los poderes públicos y de cualquier otra instancia de la sociedad civil;
- b) Autonomía, que le permita organizarse internamente como mejor lo estime;
- c) Designación de su titular hecha por el Parlamento o Poder Legislativo;

⁹ Fix-Zamudio, H4mr, "Defexiones nmparal'va; M, bre el onibudsmuf", en *f otereion jur""nl do J- 4,, h, hmnanoc 25tuclt, avnpara6vrrv; Mtxi- Comsslón Naciona] d, DerMuxs Humanas, 1091. p. 212*

Fairén Guillén, Vi, kv, *E! AJ,ssvs 1,1 pucL]o, T.I Madrid, CEC, 1982. p. 33.*



- d) Resoluciones sin carácter vinculatorio ni coactivo;
- e) Agilidad y rapidez en la solución de la controversia planteada a su consideración;
- f) Ausencia de solemnidad y antiformalismo en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos;
- g) Obligación de rendir informes periódicos al Parlamento o Poder Legislativo sobre los resultados de sus trabajos y responsabilidades;
- h) Autoridad moral, jerarquía y no militancia

partidista, exigidas a su titular, y

Naturaleza técnica y no política del órgano.

En nuestro país se han ido creando nuevos órganos públicos para proteger los derechos de los gobernados, mismos que coexisten con los clásicos, cuya función se trata de complementar, aunque se persigue que los nuevos sean antiburocráticos y antiformalistas. Como ya se ha dicho, la mayoría de ellos se crean en el ámbito local, por lo que el desarrollo se da de la periferia al centro y se consolida con la crea-

cional de Derechos Humanos, a través del acuerdo presidencial del 5 de junio de 1990.

De acuerdo con el marco jurídico original, la citada Comisión dependía de la Secretaría de Gobernación como órgano desconcentrado. Sin embargo, el Artículo 102 de nuestra Carta Magna fue modificado y se le adicionó el apartado 13,11 relativo a los organismos protectores de derechos humanos, que se inspiran en el modelo escandinavo. Su ubicación en este precepto se debe a una aproximación bastante indirecta con el Ministerio Público, ya que posee características diversas, sin embargo, el órgano reformador de la Constitución consideró que era el lugar que mejor le correspondía por la función de procuración de justicia que ambos tienen.

Según la parte relativa del Artículo 2º transitorio de este precepto constitucional, las legislaturas de los estados dispusieron de un año a partir de la publi-

Refona publicada el 28 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*.

cación del decreto respectivo para establecer los organismos locales de protección de los derechos humanos. Asimismo, el Congreso de la Unión cumplió oportunamente con esa disposición constitucional al expedir la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promulgada el 25 de junio de 1992 y publicada el 29 siguiente.

La función esencial de estos organismos radica en el conocimiento de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público, que violen los derechos humanos del orden jurídico nacional. Es decir, comprende tanto los establecidos por la carta federal, como por las leyes ordinarias y también por los tratados internacionales. Sin embargo, excluye los que provienen del Poder Judicial de la Federación, así como los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ya que de acuerdo con la experiencia de instituciones similares, se ha considerado inconveniente que los nuevos organismos

conozcan de dichos actos o misiones para los cuales existen otros medio de tutela y, por el contrario, pueden afectar la objetividad, imparcialidad o autonomía de éstos.

Una vez que se realiza la investigación respectiva, se formulan recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, ya que si fuesen obligatorias para las autoridades a las que se dirigen, se transformarían en decisiones jurisdiccionales y, por lo tanto, los citados organismos se convertirían en verdaderos tribunales, con todas las complicaciones que esto ocasiona, va que

lo que se pretende es establecer medios preventivos, sencillos, rápidos y sin formalidades que auxilien a los órganos jurisdiccionales, pero sin sustituirlos.

Como se ha observado en la práctica, la fuerza de estas recomendaciones radica en la publicidad, la que ha demostrado su eficacia en la mayoría de las ocasiones. Sin embargo, algunos teóricos, así como autoridades y servidores públicos manifiestan que la publicidad es equiparable

a una sanción y que, por lo tanto, ésta debería tener lugar una vez que se emitió la recomendación respectiva, se dio a conocer al destinatario y éste no cumplió con la misma; no antes, ya que se estaría sancionando sin conocer todavía la reacción de la autoridad ante la recomendación.

También se otorga a estos organismos, según el texto fundamental, la facultad de formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, por lo que se les ha llegado a calificar como "magistratura de opinión o persuasión—. 12 El organismo nacional es de única instancia respecto de las infracciones a los derechos fundamentales atribuidas a autoridades federales, pero de segundo grado, en cuanto a los organismos de carácter local.

En el Estado de México se dio cumplimiento al ordenamiento constitucional dentro del término señalado," La Legislatura

[ix]:nnv dio, Hícl oc "Artículo 102" C U).tHudón Po/Rica Je los E du UniJo.. Moo^luOS Co,nentAa, México, UNAM, Instituto de Investigmones Juríd—, 1992. p 428.

Parrado tercero del .ahondo artículo

del Estado de M6xico, mediante Decreto de fecha 9 de abril de 1992, adicion6 el Art6culo 125 bis a la Constituci6n local, declarando: "En el Estado de M6xico la protecci6n de los Derechos Humanos que otorga el orden jur6dico ser6 competencia del organismo que la Legislatura establezca para tal efecto".

Como consecuencia se emiti6 la Ley que cre6 la Comisi6n de Derechos Humanos del Estado de M6xico, publicada en la Gaceta del Gobierno el 20 de octubre de 1992, la cual calific6 a este organismo como p6blico, aut6nomo, de car6cter permanente, con personalidad jur6dica y patrimonio propios y con la responsabilidad de hacer lo necesario para la promoci6n, observancia, estudio y divulgaci6n de los derechos humanos contenidos en la Constituci6n General de la Rep6blica, as6 como en los tratados internacionales suscritos por M6xico. De esa manera, los Decretos y Ley mencionados y el Reglamento

l nnsito6n del Decreto publicado el 28 de enero de 1992

Interno del organismo estatal, publicado el 20 de enero de 1993, constituyen el marco jur6dico al que se circunscribe su actividad fundamental.

Con respecto al sustento constitucional, cabe se6alar que con motivo de la reforma integral que la LII Legislatura del Estado de M6xico llev6 a cabo a su Carta Fundamental en 1995, como resultado de un trabajo de modernizaci6n legislativa y t6cnica jur6dica, se estableci6 en el art6culo 16 de este ordenamiento lo relativo al organismo para la protecci6n de los derechos humanos.

Fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos

Es importante ubicar cabalmente el momento que nos ha tocado vivir y la problem6tica que 6ste conlleva, a fin de que se puedan dise6nar pol6ticas efectivas conforme a la realidad. Ante una sociedad plet6rica de avances tecnol6gicos, donde impera la revoluci6n multimedia (Internet, ordenadores personales, ciberespacio, entre otras innovaciones), la cultura escrita est6 sien-

do r6pidamente superada por la imagen, lo cual tendr6 una fuerte repercusi6n en el proceso cognitivo y, por consecuencia, en los modelos de vida de nuestra 6poca. De por s6, las im6genes inhiben procesos racionales, reflexivos y a6n imaginativos.

La situaci6n es m6s preocupante cuando advertimos que existe un universo de cosas que no son visualizables. Se trata de conceptos abstractos como el amor, la justicia, la dignidad y, por supuesto, los derechos. De ah6 la importancia de fortalecer la cultura de los valores y de las prerrogativas fundamentales del hombre. Sin duda el hecho de que prepondere "lo visible sobre lo inteligible, lo cual lleva a ver sin entender", seg6n Giovanni Sartori,¹⁴ nos presenta un sombr6o panorama en que el camino hasta hoy avanzado en materia de derechos humanos podr6a iniciar un lamentable retroceso.

¹⁴ in Sarfori, Giovaimi, "Enchufados a In imagen, desconectados de la vid", en *Relmva*, M6xi o, DF. s6budo 27 de junio de 199R p^S'_

Así sin pretender detener la edad multimedia o entorpecer su vertiginoso paso, es necesario contribuir a que se encamine, no sólo a informar mediante imágenes o estructuras resumidas y frías, sino que fomente la concentración y la secuencia razonada. El avance tecnológico debe constituir un medio más para continuar con el desarrollo del ser racional, no para cambiar su naturaleza hasta *llegar a nulificar el homo sapiens para dar cabida al homo videns.*⁵

Cada una de las prerrogativas de las que ahora gozamos son producto de la lucha de hombres visionarios y valientes que aún, en ocasiones, con su vida los defendieron para las generaciones venideras; de ahí, que cada una de ellas deba preservar aquello que tanto costó, en principio a través de su cabal conocimiento y comprensión y después por medio de su preservación y defensa.

La actual administración estatal encabezada por el Gobernador del Estado de México sostiene la convic-

ción de que deben ser la educación y la cultura la fortaleza de la juventud y el baluarte de las futuras generaciones. Es necesario un replanteamiento y una recuperación de valores que permiten al ser humano visualizar la importancia de la esfera jurídica que le rodea y su correcta definición y defensa.

Es fundamental que se cuente con una cultura de los derechos humanos que se ejerza de manera consciente y razonada, con pleno conocimiento de causa, lo cual dará sustento a una sociedad, desarrollada en lo esencial y -por consecuencia lógica- en todos los demás aspectos.

De esta forma, coincidimos en que "enseñar a cada uno a respetar y hacer respetar los propios derechos humanos y los de los demás y tener, cuando sea necesario, el valor de afirmarlos en cualesquiera circunstancia, incluso en las más difíciles: tal es el principal imperativo de nuestro tiempo".⁶

otaracien 1,1 eta,Teos Dtr,e),p
 General de la UNASCO, el
 dou-Ylahtar 11-11-, ante
 Internacional .nnrr Ens=ña^r,

Tendencias actuales de los derechos humanos

Por una parte, podemos afirmar que algunas de las tendencias que los estudiosos de la materia han sustentado, adquirirán concreción. Por ejemplo la idea de los derechos humanos, que deriva de considerar que son "consustanciales a la idea del hombre, subsistirán siempre ontológicamente y renacerán en la existencia política, ya que la libertad jamás podrá ser eliminada, porque el hombre es, en esencia, su libertad" Jp Seguramente se continuará usando a los derechos humanos como instrumento de lucha social. Sin embargo, debido a lo expresado en el apartado anterior y si no se actúa al respecto es también posible que suceda lo contrario, que en un futuro se distorsione el objetivo y la naturaleza de los derechos humanos, ante generacio-

Derr1,4s l'umanas convoado par la Or'anize. inn r mlcUredo e. Viona Gfadn por Mov.a, luna brse , Pérez Al,uinc. ltilS, lk+a hns Huv,aaac feotas para una oJ,ncion liberadora, Méico C ornisián Nacional Jv Derechos Humanna, 1994 p. Xlli

⁶ Grav Pspiell, 1 ieCmr, E..1Udio. entre u, a,-has Ht,ro,r,o,,,1 □, Madri.l wlt-s, 1988 . p.2112

⁵ idem



nes jóvenes que los ignoren o no los valores en su dimensión. avance en su consolidación internacional, a través del cual se irán perfeccionando

que cada día son más los estados que aceptan la competencia de cortes y comisiones en este ámbito

Otra tendencia de los controles supranacionales es el para su cumplimiento, ya y los individuos recurren

cada vez más de manera directa a dichas instancias,18 supuestamente por la flexibilización de sus normas procesales en beneficio de una mejor aplicación del sistema y la justicia.

Actualmente, en la doctrina, esta área es considerada como una de las de más interés y regulación internacional, al igual que el Derecho Ambiental y el Comercio Exterior. Esto ha provocado una serie de modificaciones en conceptos e instituciones jurídicas tradicionales, por lo que todavía falta seguir trabajando en este ámbito, a fin de lograr la armonización de las leyes nacionales con las de carácter internacional, así como con conceptos tales como el de soberanía. Se habla también de la progresividad de los derechos humanos, entendiéndose como tal que su concepción y protección nacional, regional e internacional, se va ampliando sin retorno.

Una situación que ha provocado enorme polémica

es que cada vez se pretende realizar más investigaciones *m sito*, en casos particularmente relevantes, a través de audiencias, visitas o entrevistas con personalidades representativas del país afectado, circunstancia delicada que debe regularse perfectamente a fin de no caer en ámbitos que violenten o vulneren el Estado de Derecho. Algunos autores han señalado que en un futuro se podría extender la responsabilidad que se finca a través de una investigación de este tipo, no sólo para el Estado, sino para el individuo infractor, como sería en los casos de genocidio. Asimismo, se espera la creación de "nuevos" derechos humanos, que amplíen el espectro de los derechos de la tercera generación.

Son éstas algunas de las orientaciones que se vislumbran en una materia que presenta amplios horizontes en cuanto a su estudio y aplicación, terreno en donde se encuentran posiciones, en ocasiones contrastantes, que bien sustentadas sólo la enriquecen. No falta quien idee diver-

sos organismos defensores de derechos humanos; alguien más proyecta el perfeccionamiento de los existentes, y otros consideran que se debe regresar a las instancias tradicionales de defensa de derechos. Este es terreno fértil para que el razonamiento humano mantenga su dedicación al perfeccionamiento de normas e instituciones que exalten la relación fraternal que debe presidir la convivencia entre seres humanos, pero que además regule su conducta y función dentro del grupo social a fin de que la dignidad y los derechos de la persona sean lo que les corresponde: un modo general de vida en sociedad.

¹¹ Carpizo, Jorge, *Teixenciasarhves del Lknrbm Los Derechos /lomanac Mexico*, CNDH, 1992 p 5



LIBRERIA

El Instituto de **Adm'n** pone a Pública del [atado de México A.C., pone a Nsjwión de los usuarios la **venta** de material bibliobcmet o especializado en adminstmciónp .bb® yciencss afino

En **ix lituo a del IAPIM** se difunden y **contercult,nri** las publicaciones que ha editado nuestro Institutq sal como pnblicaciones de Us siguientes instituciones o emincgs editoriales.

Instituto N.,ecenl te Adnausec.>M /úb/Irv.
ud,no-dsdAutdnomu del EAado deMeskn.
LI Coleio MCV9mme
M Cdkgio de Mealm.
m de mune, -ida ypxxpoa Ewndmim
Mt u+I Arge!Mn'ds
Grkglo N imWde Ciencias A,ittiewy
Adra n Ribbre
N.vylicayAUCivdOS
/nerlulo.6nmen.re deAdndrstmeidn Ribh1
Grst.M. . de Alminllo-aodn Ribliea deú9ado de Q""e,aM1,

Aprovecha del **50%de destiento** que ofitemos uestns publicaciones n u+tt'iados regu,rts, **pro@vres**, estudiantes y servidora puebos ton eredenci4l vigente; y el **20% de desuera treta** al público en general. Ade un Catúlrgo de Publicaciones **rompletamauc 1GRA951**

HORAR12 Lunes a sismo de 9:00 e 1400 hn. y 1700a1&00hr

1 VEN Y
CONOCENOS 1

Av. Hidalgo ne. Na 5ols, Col. *le Mecec*
CP. 50080- Toluca, México.
Tela. 14-38-21, 14-06-89, Fax 14-07-83.

Felipe Vianueva No. 601-R, Col. Morelos
CP 50120. Toluca, México
Tele. 70-34-54, 70-43-84.

Av. Mano Colin e q. **Constimcion de 1917.**
Col. La Cmunidad. Ce 54000.
llainepanlla de Saz, Méx.n.
Tes (5)390-'e,84565-74- 11.

Av PopxaYfu9 entre Ximtencl y *Tevnadnun.*
Valle de Clhelea Solidaridad,México_
Tels. (597) 11-905, 11-907-

Av. Smma S/N, Rama San Pedro.
lxfiahuaca, Méxtau
Tel. (728) 31-000.

CORREO ELLCTRONICo
iapem(^guvaa 'S —
VAGINA WEP<m
<http://www.gerauamex.mx/gem/apemldml>

