

Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naimé
PROFESIONALIZACIÓN

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA



Edición

© Revista IAPEM

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.

correo electrónico: instituto@iapem.org.mx

Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso

Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(diciembre 2009)

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

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Editorial

El país vive desde hace un año condiciones difíciles que tienen impacto negativo tanto en la sociedad, la economía y la vida pública, lo cual favorece un ambiente de incertidumbre y pronóstico reservado. La crisis financiera que en los últimos años tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica a partir de septiembre 15 de 2008, se ha extendido por todo el planeta, ocasionado la caída de la producción, el consumo y la inversión, propiciando el encarecimiento del dinero y el crédito, con lo cual el ritmo y velocidad de las economías ha disminuido hasta llegar a la etapa de la recesión en la cual México se encuentra inmerso, aunque se declare que ha llegado a su fin. Lo cierto es que no hay elementos firmes para considerar el ocaso de la propia recesión porque el consumo sigue a la baja, lo cual significa que la población tiene ante sí datos inciertos, reflejados con la caída de las ventas que ha llegado a un 77% en la escala del Índice de Confianza al Consumidor (ICC) (Excelsior, Sección Dinero, 6/11/09).

El juego especulativo de los mercados financieros es el factor que obliga a los Estados a intervenir mediante planes de rescate que eviten el derrumbe de los procesos del mercado que, ante la crisis actual, no tiene los instrumentos idóneos que permitan su recuperación, si no es con la acción interventora del Estado. La falta de una regulación efectiva, acompañada de tareas firmes de supervisión, vigilancia y evaluación han permitido que el auge sin límites de las políticas liberales sea la pauta que marca los



procesos de acumulación con base en condiciones asimétricas que repercuten en las sociedades, los países y las regiones. Este fenómeno provoca que el aparato financiero se sobreponga al aparato productivo, ocasionando que el movimiento de los capitales y el dinero desemboque en problemas que hoy día alteran la eficacia del intercambio mercantil. En este sentido, los grupos financieros -bancos, casas de Bolsa, financieras, hipotecarias- son los más beneficiados con el estado de cosas que se caracteriza por la disminución de la inversión, el consumo y el crédito, lo cual desarregla a los mercados productivos y de consumo en escala creciente. México no es ajeno a los movimientos favorables o desfavorables de la economía, porque en su condición de vecino de uno los mercados más grandes del mundo, ha resentido que en los Estados Unidos la caída del consumo provoque la caída de los productos de exportación. Junto con esta situación, la caída de los ingresos petroleros a consecuencia del agotamiento del pozo Canderel, provoca una crisis fiscal de proporciones considerables, lo cual obliga a valorar que el faltante de \$ 300 mil millones de pesos causa a la vez, la reducción del gasto público en \$ 85 mil millones de pesos. Para un país con carencias, desigualdades y ascendentes relaciones de exclusión como México, la situación es crítica, porque en el modelo actual de desarrollo no hay alternativas efectivas para superar las condiciones de emergencia que se viven.

La lectura que se realiza del problema económico es fundamentalmente de carácter financiero y presupuestal, como si esos factores por sí mismos

fuesen el problema central, Hay que recordar que las finanzas y los presupuestos son herramientas que se justifican en razón de las situaciones que vive la economía, pero no son la clave para revertir por sí mismos, los efectos negativos que hoy se viven. La crisis fiscal del Estado mexicano es preocupante, debido a que la parálisis del aparato productivo es un hecho consumado. Es claro que la estrategia económica actual no genera resultados favorables, desde el momento en que el desempleo, la improductividad y la falta de crecimiento se han instalado como males sociales y públicos.

Actualmente hay casi 2,000 millones de desempleados, el Producto Nacional Bruto ha caído un 7%, el número de pobres asciende a 52,000 millones y el número de personas en pobreza extrema llega a 20,000 millones, los corporativos utilizan su liquidez no para crecer, sino para pagar los daños que genera la crisis como el pago de deudas, la disminución de las plantillas de personal y el freno a su expansión, enfrentando además, los efectos negativos de la falta de créditos. En este sentido, Guillermo Ortiz, gobernador del Banco de México ha señalado “México tiene un escenario estremecedor a causa de la muy baja recaudación fiscal, la poca diversificación de sus exportaciones y una dependencia excesiva de los recursos petroleros” (Excelsior, Sección Dinero, 28/9/09).

Por ello, en el ámbito del gobierno, se han tomado medidas encaminadas a disminuir su gasto y para tal efecto, se ha propuesto desde el Ejecutivo federal la desaparición de las secretarías de la Función

Pública, Turismo y Sagarpa. Lo paradójico es que entre las tres, el ahorro presupuestal que se pretende conseguir asciende a 6,500.00 millones de pesos que en poco monto ayudan a disminuir el boquete fiscal. Estas medidas se encaminan a disminuir los costos administrativos del gobierno, pero no a estimular su papel en el desarrollo. La adopción de políticas restrictivas responde a la caída de los ingresos fiscales y con el artificio de que las estructuras burocráticas son costosas sin haberlo demostrado fehacientemente, se procede a eliminar áreas administrativas que aparentemente no tienen sentido.

Este remedio no resuelve los problemas de fondo de la economía porque además del desconcierto que genera a los mercados, los ciudadanos y los organismos de la sociedad civil, no está demostrado que la eliminación de áreas administrativas sin demostración empírica, se traduzca en ahorro efectivo del gasto público.

En el caso de la secretaría de la Función Pública es lamentable que resulte dañada en su estructura y operación cuando tiene a su cargo programas relevantes como la mejora regulatoria, la calidad de la gestión pública, la funcionalidad de la transparencia, la necesidad de la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, el nexos con público ciudadano para efectos de evaluar el grado de satisfacción de los bienes y servicios públicos.

Es una secretaría con tareas clave para que la confianza de los ciudadanos en la Administración pública no sólo retorne, sino que se incremente.

Con esta medida, el Gobierno federal no tendrá los canales de comunicación para que los ciudadanos y el gobierno interactúen en términos de una mayor legitimidad democrática, dado que en su lugar se propone la creación de una Contraloría que dependa del Titular del Ejecutivo federal, con el cual se da paso para que sea juez y parte en la evaluación de las dependencias administrativas centrales.

En el caso de la secretaría de Turismo, su lugar en la vida productiva es importante. En palabras del presidente Pablo González Carbonell de la Asociación de Inversionistas en Hoteles y Empresas Turísticas, “el sector turismo aporta al país 20 mil millones de dólares cada año y eso representa el ocho por ciento del Producto Interno Bruto, además de generar dos millones 400 empleos” (Excelsior, Sección Dinero, 28 /9/9). En este sentido, no se entiende por qué una secretaría importante sea un apéndice de la secretaría de Economía, cuando las tareas de esta no son necesariamente compatibles con la promoción del turismo.

En el caso de la secretaría de la Reforma Agraria, no es claro por qué se fusiona con SAGARPA, cuando por sus tareas, no se justifica más que en apariencia, que puede llegar a su fin por motivos presupuestales. La constante en esta situación es la falta de un estudio que argumente el sentido y alcance de los cambios en la Administración pública federal y sobre que se demuestre cuáles son los beneficios sociales que se producen con medidas de ese tipo. Todo indica que hay prisa para consumarlos, pero no elementos válidos

para esperar que sean modificaciones coherentes que el país necesita para reanimar la economía y con ello los procesos distributivos. La administración de la sociedad y la economía es punto cardinal en todo proceso de crecimiento y desarrollo. Por tanto, las cuestiones administrativas tienen que analizarse con mesura, no sólo con criterios financieros y comentarios.

Cuando las estructuras administrativas se eliminan con la pretensión de ahorrar recursos financieros se generan a la vez otros impactos como por ejemplo, el posible despido del personal burocrático, lo cual implica caída de consumos, de ingresos fiscales y aumento de presiones sociales en momentos que la sociedad y el mercado viven un ritmo insuficiente de productividad y eficiencia a consecuencia de la crisis financiera. Los males que el país tiene son económicos, no administrativos. En todo caso cuando se agotan las alternativas de desarrollo en términos de gobierno se deben buscar otras y ahí la Administración pública juega un papel importante para proponer e implementar opciones de política pública.

El gobierno mexicano tiene que dejar atrás la visión de las instituciones administrativas como la causa de los problemas económicos del país, para centrarse en modificar el modo en que se produce el capital, la inversión y el ahorro. En este sentido, Marco Cannizzo, Presidente de la Cámara de Comercio Italiana; ha declarado que no están de acuerdo con el paquete fiscal que se ha enviado y aprobado por el Congreso de la Unión para 2010 y afirman que “...

los incrementos de dos por ciento a la tasa del ISR y de uno por ciento al IVA son marginales pero al final de cuentas números a la alza, por lo que advirtió que agregar más impuestos a una economía golpeada es una señal de que México no quiere más inversiones” (Excelsior, Sección Dinero, 6/11/09).

En este número hay temas relacionados con el capital social y la aplicación de un programa gubernamental en el Estado de México, Estado y federalismo, la importancia de las organizaciones estatales en el desarrollo económico, el significado de profesionalizar las estructuras en los gobiernos locales, la relevancia de una institución de educación superior como el Instituto Politécnico y aspectos relativos a la flexibilidad y precariedad laboral en Monterrey.

Contenido

Artículos	13
Capital social y Neoinstitucionalismo: análisis del Programa Coincides en el Estado de México <i>Fredyd Torres Oregón y José Luis Estrada Rodríguez</i>	13
Estado, Federalismo y División de poderes <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	39
Estado, Nuevo Institucionalismo y Desarrollo Económico <i>Jaime Espejel Mena</i> <i>Misael Flores Vega</i> <i>José Joaquín Monroy Castrejón</i>	83
Condiciones para profesionalizar los gobiernos locales en México <i>José Juan Sánchez González</i>	107
La reorganización de las Instituciones del sector público en México: El ejemplo del Instituto Politécnico Nacional <i>Nicolás Rodríguez Perego</i>	139
Flexibilidad y Precariedad Laboral en México. El Caso de los Voceadores de Periódicos de Monterrey <i>Jesús Rubio Campos</i>	169

Agenda Glocal	207
DECRETO por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro	207
Numeralia	219
Análisis de la prueba ENLACE 2009 en el Estado de México en educación básica y media superior	219
Reseña de Libro	227
Ética para corruptos y Cuadernos de ética para los servidores públicos <i>Jaime Rodríguez Alba</i>	227
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	233
Revistas de interés	239

Capital social y Neoinstitucionalismo: análisis del Programa *Coincides en el Estado de México*

Fredyd Torres Oregón*
José Luis Estrada Rodríguez**

Abstract

El artículo analiza la importancia del capital social por cuanto sistema de confianza interpersonal, cooperación y relaciones constructivas, a través de las cuales se forman parte de la reglas interactivas, tomando como punto de referencia un programa gubernamental impulsado por el gobierno del Estado de México como es Coincides, el cual se encarga en un esquema sociedad -autoridad pública-, de contribuir a definir prioridades, estrategias y obras, estableciendo para ello, procesos de información, con el objetivo de potenciar tanto los resultados como la legitimidad de los gobernantes.

Palabras clave: Capital social, confianza, reglas, instituciones e información.

The article analyzes the importance of the social capital as a system of interpersonal confidence, constructive cooperation and relations, through which are created interactive rules , taking as datum point a governmental program driven by the government of the Estado de Mexico "Coincides", which is in charge in a scheme society - public authority, to contribute the creation of define priorities, strategies and works, establishing for it, information processes, with the aim of harnessing so much the results as the legitimacy of the governors.

Key words: Share capital, confidence, rules, institutions and information.

**Licenciado en Economía por el IPN, maestro en Ciencias Sociales por el Colegio Mexiquense A.C., actualmente estudia el doctorado en ciencias Agrícolas en la UAEM. zancamx@yahoo.com.mx*

***Licenciado en periodismo y comunicación colectiva por la UNAM, maestro en ciencias sociales por El Colegio Mexiquense A.C., actualmente es Director de posgrado de UVM campus Toluca. jose.estrada@uvmnet.edu*

Introducción

El presente trabajo presenta una discusión teórica del enfoque del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) también llamado Neoinstitucionalismo que deriva en los postulados de la Teoría de la Elección Racional (TER) aplicada a los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (Coincides), como producto de la experiencia de campo e interacción en algunos de los Municipios que integran la Región XI de Texcoco, particularmente los Coincides de Tezoyuca, Papalotla y Chiautla.

La participación de los ciudadanos en organizaciones formales e informarles tiene como propósito por un lado, obtener mejoras y satisfactores en sus comunidades, barrios o colonias; por el otro, la acción colectiva permite que sólo unos cuantos obtengan beneficios en detrimento del resto. De tal manera que aquellas organizaciones vinculadas a algún orden de gobierno ejercen mayor atracción para algunos ciudadanos, pues éstas son identificadas como un espacio donde se pueden gestionar apoyos y recursos materiales.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos no siempre es voluntaria o espontánea, en ocasiones el gobierno es quien fomenta y promueve la asociación y participación de las personas con el objetivo de legitimar su obra de gobierno. Tal es el caso de los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (Coincides) que se pretende analizar en este trabajo a partir de un enfoque del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE).

Los Coincides son creados a propuesta del Ejecutivo estatal Mexiquense Enrique Peña Nieto y es mediante la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM) en quien recae la responsabilidad de su instrumentación ordenada y publicada en Gaceta de Gobierno del 13 de Octubre de 2005. Los Coincides son órganos de consulta y opinión de la ciudadanía y tienen como objetivo legitimar las obras y compromisos del gobierno estatal del Estado de México, así como coadyuvar en la gestión de obras de beneficio colectivo en las comunidades. El propósito según el gobierno estatal, es que los ciudadanos, de manera organizada, puedan generar una red social cooperativa y determinen cuáles son las acciones y obras prioritarias que requiere la comunidad. Para ello, los presidentes de los Coincides, son los gestores y promotores de las demandas ciudadanas que surgen al interior de las asambleas o sesiones ordinarias que realizan mes a mes en los Municipios.

El presente trabajo está dividido en 5 apartados. El primero alude a qué es y significa el capital social. Aquí se explica la forma en que ha venido evolucionando el concepto de capital social y su abordaje por varios autores ligados a los fundamentos teóricos; en el segundo apartado se describe como funcionan los Coincides y el capital social. Asimismo, en este mismo apartado se explica el diagnóstico del capital social; el tercero se refiere a la cooperación y el dilema de las instituciones, se analizan los incentivos que inducen a la participación de ciertos actores locales en la integración de los Coincides; en el cuarto apartado se analiza el papel de los Coincides como vehículos de información y, por último, las conclusiones.

El capital social e instituciones

A partir de la década de los noventas comenzó a promoverse la idea de que al igual que el dinero, la participación de los ciudadanos era un capital tanto para el gobierno como para las organizaciones, porque producía beneficios y generaba un efecto multiplicador en sus acciones. Para Coleman, el capital social tiene como característica central el ser productivo, ser un mecanismo de agregación de recursos individuales que se amplifican al ponerse a disposición de la estructura social (Coleman, 1990, citado por Natal, 2004:5).

Organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Cepal y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comienzan a promover el desarrollo de la participación ciudadana con el objetivo de disminuir la pobreza y generar un crecimiento económico en los países; pues se encontró que solamente es posible el crecimiento y el desarrollo sustentable si los grupos sociales participan activamente y se convierten en actores de este proceso (Mota: 2002,124).

La desconfianza en las instituciones, la corrupción y los malos manejos en los programas de desarrollo social en América Latina, hacen imprescindible que se incorporara la sociedad civil y en general a los ciudadanos en el seguimiento de programas sociales. La transparencia y la inserción de la población en la agenda de gobierno permiten que crezca la incidencia de la participación en el ámbito mundial.

Putman realiza un estudio en Italia sobre el desarrollo de las organizaciones vecinales y de ahí acuñó el término de capital social, al referirse a: “el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico y las utilizadas

a nivel asociativo que caracterizan a la sociedad, estos elementos generan riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad” (Putnam:1993, 67).

Asimismo, Putnam muestra la existencia del capital social basándose en la confianza interpersonal, entendiendo que ésta hace la cooperación más fácil entre los individuos sin que éstos hayan tenido un contacto previo entre sí (Jordana, 2000:192).

Tratando de formar un concepto sobre el capital social, podemos señalar que se entiende como los recursos que surgen de las relaciones entre individuos, la confianza que se genera en las relaciones y la participación ciudadana presente en las asociaciones o instituciones formales (Aguado, 2004). Esto por supuesto también elimina los costos de transacción por la información privilegiada que pueden tener las organizaciones y las comunidades para su propio desarrollo.

También se considera al capital social como un esquema a través del cual la sociedad puede desarrollarse, pues los ciudadanos no pueden permanecer aislados, el desarrollo humano está vinculado con la organización y estructuración de redes de intercambio de información y sociales (Arosteguy: 2007, 124).

El papel del Estado mediante el gobierno será en todo momento promover el desarrollo económico, social y político con base en la gestión pública que se logra con los grupos organizados. Echebarria sostiene que el gobierno deberá formalizar a los grupos de personas integradas, dando formalidad y ejerciendo un esquema institucional en sus trabajos. El respaldo gubernamental es definitivo para el desarrollo de políticas públicas exitosas (Echebarria, 2001).

Así, el concepto que asume el neoinstitucionalismo en este caso es que existen reglas de juego o convencionalismo construidos por los grupos u organizaciones, para promover y generar la interacción humana. Las personas se mueven a través de las instituciones, que son un sistema de normas y relaciones sociales estables, que resultan de las interacciones de un grupo de personas y que tienden a producir la satisfacción de necesidades de unos o de todos ellos (North: 2006, 40).

North señala que las instituciones operan en un esquema de cooperación basado en la confianza. Por tanto, las asociaciones, redes sociales y grupos que operan de forma institucional y establecida deberán ser esquemas de trabajo basados en resultados y con una amplia legitimidad de sus líderes; pues de lo contrario las personas no participarán.

La teoría de la elección racional derivada del Neoinstitucionalismo plantea que la formación de la confianza en las instituciones es un juego repetitivo que constituye la permanencia de la reciprocidad entre los ciudadanos. En este caso, no solamente entre los ciudadanos sino entre los ciudadanos y el gobierno.

Tomando el esquema de esta teoría y siguiendo a autores como: Ostrom, Olson, Elster y Whiteley se plantea con el capital social el dilema del prisionero: la estrategia dominante de ambos individuos es la no cooperación y la solución claramente sub óptima, lo que puede caracterizarse como elección racional es el ejercicio de la confianza, donde los ciudadanos están confiados de que pueden participar esperando un beneficio.

Aquí este esquema teóricamente se complica, pues la confianza no es ciega, resulta de la acumulación de la actualización de las experiencias vividas, tanto por los ciudadanos como por la institución. Así, en el caso

de los Coincides, es necesario evaluar si efectivamente han cumplido a la población o no; pues de ello dependerá su permanencia y el efectivo flujo de capital social.

Asimismo, el gobierno del Estado de México también actúa en un esquema racional, debido a que pretende reducir los costos de transacción en materia de obras públicas. Si contratara a una empresa para determinar cuál es la obra de mayor impacto en la zona, tendría un costo económico; pero también político. Mediante el ejercicio que realizan los Coincides se logra eliminar el costo de transacción y a su vez se otorga legitimidad a las acciones del gobierno. Entonces el planteamiento Neoinstitucional opera a través de una política de apoyo que busca promover la lealtad de los ciudadanos hacia el gobierno del Estado de México.

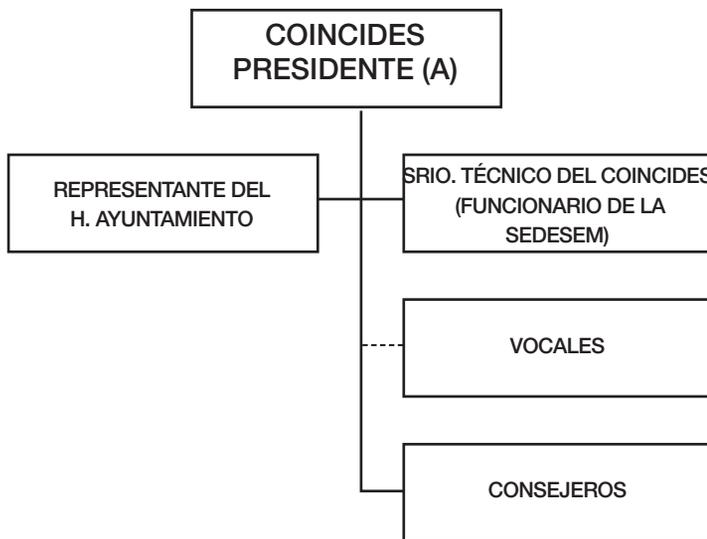
Los coincides y su capital social

Los coincides normativamente dependen de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM), la cual es la dependencia del poder ejecutivo del Estado de México que le corresponde planear, coordinar, dirigir, y evaluar la política en materia de desarrollo social y regional, así como vincular las estrategias y recursos para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida y con rezagos importantes dentro del territorio del Estado de México. (www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedesem).

En lo interno, los coincides se rigen por un reglamento interno (www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedesem), el cual define las características, funciones y atribuciones de cada uno de los integrantes del mismo.

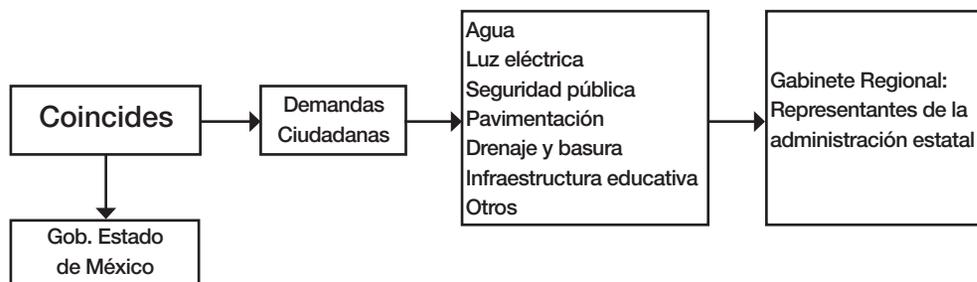
La presidenta (e) del coincides es en quien recae la principal responsabilidad de dirigir las acciones del Consejo. Ésta se apoya por un número de determinado de vocales (de seis a doce, según las características de cada Municipio) y ambos, conforman la mesa directiva del órgano; los consejeros forman parte también del coincides; el Coordinador de Desarrollo Social en la región funge secretario técnico y se cuenta con la presencia de un representante del H. Ayuntamiento.

Esquema 1
Estructura organizativa y funcionamiento de los coincides



Ahora bien, ¿qué se hace con las demandas o peticiones de la ciudadanía surgidas en las sesiones mensuales del Coincides?. Existen dos vías: la primera, después de priorizar las demandas al interior de los Consejos, los Presidentes (as) pueden presentarlas en las sesiones de los Gabinetes Regionales, que sesionan mes a mes en distintos municipios de la región; la segunda, la Presidenta (e) mediante oficio puede canalizar, según el tipo de demanda o petición directamente a la dependencia del gobierno estatal.

Esquema 2 Flujo social de los Coincides



Actores locales que participan dentro del Coincides

- a) Dirigentes sociales identificados o ligados al partido en el gobierno estatal. Su base de apoyo esta en redes sociales familiares o vecinal, principalmente amas de casa, madres solteras, desempleados, trabajadores de oficios y trabajadores por su cuenta;
- b) Gestores sociales con cierta experiencia, vinculados al Gobierno Estatal o al PRI. Cuentan con clientela política que los identifica;
- c) Profesionistas. Es el grupo más reducido, al igual que los jóvenes;
- d) En menor medida, militantes de partidos de oposición.

Existen incentivos a la motivación, porque:

1. Mediante éste órgano pueden obtener algún beneficio material o social de manera particular o colectivo;
2. Porque simplemente su dirigente social los invitó a participar y además se sienten identificados con el partido político en el poder ;
3. Al vincular directamente el COINCIDES con el gobierno estatal y su participación en el Consejo les resuelvan rezagos en materia de infraestructura urbana y social,

4. El Consejo es visto principalmente por la mayoría de sus dirigentes, como un medio de plataforma político.

El diagnóstico del capital social y conducta racional

De acuerdo con Ayala (2002), el modelo de elección racional asume como premisa básica que los individuos tienen una conducta racional y maximizadora de beneficios. Es el modelo que tradicionalmente se aplica al estudio del comportamiento microeconómico individual, especialmente en el ámbito de la conducta de los consumidores. Sin embargo, en los últimos años, el uso de este modelo se ha extendido a los fenómenos políticos y sociales para analizar las elecciones y conducta de los individuos y grupos sociales en ámbitos sociales y políticos.

Se considera que las elecciones individuales o colectivas implican costos, dado que las decisiones involucran disyuntivas entre alternativas. Así también el costo de oportunidad siempre estará presente en todos los tomadores de decisiones, no importa que sean individuos o grupos y que actúen por sí mismos o a través de organizaciones privadas o gubernamentales (Ayala, 2002,107). Es decir, los agentes preferirán involucrarse en acciones o actividades donde los beneficios sean mayores que los costos. Aquellas empresas con mayores costos, las personas las rechazarían.

En ese sentido, a fin de conocer la situación social e identificar fortalezas y debilidades de los coincides, en los primeros meses del 2007, la coordinación de Desarrollo Social Región XI aplicó un cuestionario a los coincides de los siete municipios de la Región.

Se aplicaron 662 cuestionarios, obteniéndose resultados poco halagadores pues se mostró un gran desconocimiento de las funciones que tiene el Programa Coincides ante la sociedad. Igualmente, al cuestionarse la forma en la cual deberían trabajar para lograr el ansiado desarrollo social de las comunidades, el 60% de los entrevistados reconoció no tener claro cuál sería el camino a seguir, ni mucho menos las estrategias para poner en práctica un plan de gestión con metas y resultados a largo plazo. De igual forma, solamente 133 personas, correspondiente al 20%, señalaron tener alguna experiencia en la organización y gestión de problemas.

Ante tal panorama, nos encontramos con un esquema poco confiable de participación social, pues gran parte de los dirigentes que integran esta brigada de apoyo para los ciudadanos no están adecuados a la institucionalización que requiere este programa para ser eficiente.

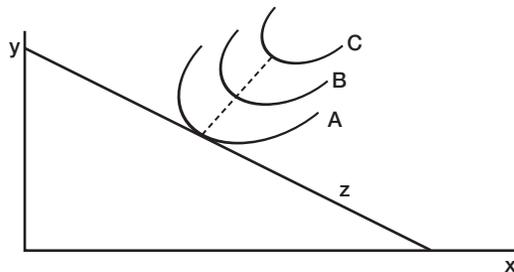
Las instituciones son sistemas que pueden producir satisfactores para las necesidades de un grupo de personas y efectos de retroalimentación en el proceso, sin embargo, dado el caso que estamos analizando; no se pueden cumplir las expectativas al tener intereses fuera de los canales establecidos por el programa.

En ese sentido, los individuos que participan e interactúan en el Coincides asumen que los beneficios que pueden obtener mediante su elección es mayor que los costos que implica gestionar o solicitar por su cuenta obras y acciones al gobierno estatal. Es decir, la elección y su conducta en este programa están definidas por los incentivos y recompensas que pueden obtener participando en un órgano que depende del gobierno estatal.

Comparativamente, lo anterior podemos ilustrarlo mediante una gráfica que muestra la elección de un consumidor ante un conjunto de bienes y servicios en el mercado. En este caso, la línea de la restricción presupuestaria (Z), del consumidor, llámese ahora ciudadano demandante estaría dado por las limitaciones de gestión, información y costos; las curvas de indiferencia que en el análisis microeconómico representan las distintas combinaciones de bienes que el consumidor preferiría (en la gráfica 1, las curvas más alejadas del origen son las de mayor preferencia), De manera análoga, en los Coincides, la última curva de indiferencia sería la preferida, pues representaría el conjunto de acciones y beneficios materiales para sus comunidades o colonias y, en lo particular, para otros, beneficios de tipo político.

Asimismo, en la medida que cada uno de ellos asuma, de manera ideal, que con su participación en el Coincides todos pueden estar mejor, renunciando a su interés particular, por ende, sus comunidades, colonias o barrios se verán beneficiadas.

Grafica1
Curvas de Preferencia



Fuente: Elaboración propia

Para reafirmar lo presente, y, tomando como ejemplo una situación especial de intercambio económico entre dos agentes, pero aplicado a

una organización social, en la gráfica 2 se ilustra la contradicción entre la racionalidad individual maximizadora y egoísta; y la búsqueda del bienestar social.

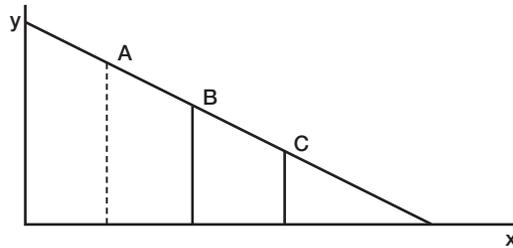
El punto A en la frontera de posibilidades es óptimo en el sentido de Pareto,¹ porque representa la maximización del bienestar individual y colectivo de X y Y. Este punto es posible porque las preferencias respectivas de X y Y permite alcanzarlo. Si las preferencias cambian y, por ejemplo, el individuo Y desea elevar su bienestar desplazándose al punto B surge un problema porque el bienestar de X disminuirá. De igual manera, si el individuo X desea aumentar su bienestar desplazándose al punto C producirá una disminución del bienestar de Y. (Ayala, 2000:71). Ver gráfica 2, donde está esquematizado.

De esto se desprende que, al interior de los Consejos, no todos ganan. Prevalecen actitudes egoístas y oportunistas. Los beneficios colectivos de orden material son mínimos y resaltan recompensas de tipo político para unos cuantos. Es decir, se busca, en teoría, que el resultado final de la participación social en el Coincides sea un esquema de ganar-ganar y no ganar-perder.

¹ Una asignación eficiente en el sentido de Pareto es aquella en la que:

1. No es posible mejorar el bienestar de todas las personas involucradas; o
2. no es posible mejorar el bienestar de una de ellas sin empeorar el de otra; o
3. se han agotado todas las ganancias derivadas del comercio; o
4. no es posible realizar ningún intercambio mutuamente ventajoso, etc.

Grafica 2
Bienestar individual y colectivo



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior se contrapone al discurso oficial de la cooperación y participación social como una herramienta con que cuenta la sociedad para la búsqueda de soluciones colectivas en su entorno social, político y económico; que distintos grupos sociales, organización, comunidades, etc., con problemas comunes se organizan con el propósito de llevar a cabo acciones que les permitan llegar a resultados eficientes para todos (Powell,1999:48).

Desde el punto de vista económico, por ejemplo, la economía neoclásica, señala que los individuos como entes racionales interpretan los incentivos existentes en el mercado para alcanzar la maximización de beneficios sin considerar las instituciones (Axelrod,1984:23). En cambio, el Neoinstitucionalismo Económico supone que el objetivo de los individuos que actúan en contextos institucionales es “ganar el juego” maximizando sus beneficios individuales, pero también los beneficios colectivos. Las instituciones son relevantes porque les permiten combinar habilidades, estrategias y esfuerzos de coordinación para ampliar las fronteras de producción, al tiempo que se expande el bienestar social (Ayala: 2002,65).

Ahora bien, ¿por qué sectores de la ciudadanía algunos participan y otros no en acciones colectivas? Decimos que aquellos que asumen una actuación participativa esta dado por varios factores: 1) porque consideran que solo mediante la asociación colectiva pueden llegar a resultados más óptimos que si lo hicieran de manera individual; 2) porque tienen mayor información que el resto del colectivo, lo cual les permite obtener ventajas de tipo particular. En el caso de los segundos, no participan por varios motivos: en primer lugar, asumen que su esfuerzo, tiempo y costos no será recompensado de manera justa; en segundo lugar, prevé que sus dirigentes pueden asumir conductas oportunistas; tercero, no cuenta con la mínima información que le permita elegir y tomar sus mejores decisiones y, cuarto, prefieren esperar los resultados de la acción colectiva y aprovecharse, si los hay, de los beneficios obtenidos. Éste último se le conoce como famoso “gorrón”.

La cooperación y el dilema de las instituciones

Como ya hemos expuesto, los Coincides son órganos de consulta y opinión de la ciudadanía, pretenden sumar a los ciudadanos y generar un capital social de beneficio entre el gobierno y la población. De igual forma tienen como objetivo legitimar las obras y compromisos del gobierno estatal del Estado de México, así como coadyuvar en la gestión para la realización de obras de beneficio colectivo en las comunidades.

Se espera que los ciudadanos organizados puedan determinar cuáles son las prioridades y las obras que requiere la comunidad a través de sesiones mensuales. De esa manera, los Coincides pueden ser el referente más cercano de la gestión ciudadana de colonias y comunidades. Esto sin embargo, ha generado cierta animadversión en algunos Presidente

Municipales de oposición pues ven en estos una rivalidad con los Consejos de Participación Ciudadana (Copaci), establecidos como autoridades auxiliares de cada uno de los ayuntamientos.

Como se muestra en el cuadro 1 son 662 integrantes los que forman parte de la red ciudadana de vínculo entre la población y el gobierno.

Cuadro1
Coincides en la Región XI. Sede Texcoco

Municipio	Integrantes	Mujeres (%)	Hombres (%)
Texcoco	189	60	40
Tepetlaxtoc	50	70	30
Papalotla	44	90	10
Chiconcuac	90	80	20
Chiautla	60	80	20
Tezoyuca	79	85	15
Atenco	110	80	20
Total	662		

Fuente: Sedesem, región XI.

Puede observarse que la estructura de los coincide de la región está compuesto por un alto porcentaje de mujeres, que sobrepasa significativamente la presencia de los hombres. En algunos casos, las mujeres son las que más participan, en otros tanto hombres como mujeres. Generalmente la mayoría de ellas son amas de casa, trabajadoras por su cuenta, madres solteras y desempleadas. Estos grupos sociales buscan ampliar su participación e introducirse en los esquemas decisorios de la vida pública local, donde las comunidades están formando personas más integradas y socialmente responsables de su desarrollo (O'Donnell,2008)

Empero, la conformación y participación de manera voluntaria de los ciudadanos en acciones colectivas no siempre lleva a resultados satisfactorios, debido a que, dada la conducta racional de los individuos y los incentivos existentes para su adhesión, la elección y participación es negativa.

En ese sentido, la participación de ciudadanos al Coincides por parte del gobierno estatal, se basó, desde un principio, en identificar a aquellos dirigentes sociales, simpatizantes, ex representantes populares, dirigentes comunitarios, con clara identificación con el partido político en el poder, esto es con el Partido revolucionario Institucional (PRI); así como también con personas de la sociedad civil, como profesionistas, sin trayectoria partidista importante.

En el caso de los primeros, asumen, bajo una lógica racional que al ser tomados en cuenta en una organización social creada y promovida por el gobierno del Estado, pueden obtener beneficios particulares, sino materiales si en cuanto a imagen y reconocimiento social para fines de tipo partidista. De esa manera, su respuesta a la convocatoria de participación al Coincides es más activa y persistente.

Respecto a los segundos, la interacción social y de apoyo con funcionarios y dirigentes políticos estatales, les abre un panorama de estímulos y recompensas a futuro, lo que los incentiva a una actuación muy dinámica.

Asimismo, la integración de los consejos implica asignación de tareas y responsabilidades en los miembros consejeros, así como su conducción y dirigencia por parte de sus Presidentes. Para diferenciar los tipos de Coincides tomando como referencia el espacio geográfico, observamos, que en Municipios urbanos, aspectos como: dificultad para

trabajar en equipo, orígenes sociales diversos, un déficit de necesidades materiales y problemas no resueltos por autoridades municipales, etc., como consecuencia una amplia mayoría de sus integrantes presente serias dificultades para la discusión, arreglos y consensos entre sus integrantes (Elster, 1994:23).

A diferencia, por ejemplo, de comunidades indígenas o rurales, con una fuerte tradición organizativa mediante asambleas comunitarias o reunión de consejos comunitarios; donde las propuestas se ponen a discusión, si bien con problemas de cooperación, el grado de afinidad y concordancia en cuanto a los tipos de problemas y demandas son menos contrapuestos.

Los Coincides como vehículo de información

El acceso a la información pública implica costos que excluye a vastos grupos de la sociedad y niega la posibilidad de acceder a información para la toma de sus decisiones o elecciones. A pesar de que los gobiernos locales promueven el acceso a la información mediante la difusión en carteles de programas sociales, el bando de policía y buen gobierno, portales de Internet, etc.,.Aún hoy un número importante de la población en general desconoce información relativa tanto a sus derechos como ciudadano, obligaciones de los servidores públicos, reglas de operación de programas sociales, funciones de las distintas áreas de la administración.

Los diferentes ámbitos de gobierno poseen información, si bien, alguna de ésta es suministrada sin ningún problema al público, existe otra información que es celosamente guardada u ocultada que implica altos costos para su adquisición. Ha sido mediante reformas legales y presión

social lo que ha permitido que hoy, distintos ámbitos de gobierno faciliten mayor información pública.

La búsqueda de información tiene e implica costos de transacción² para quien desee realizar alguna transacción comercial en el mercado; la información es un bien necesario para la toma de decisiones en las empresas, personas, organizaciones sociales, distintos ámbitos de gobierno, etc. Sin información, los agentes sociales y económicos estarían destinados a decisiones y relaciones ineficientes; sin información se genera un ambiente de riesgo e incertidumbre. La información es el lubricante mas importante del intercambio, sin ella no sabríamos de la existencia de mercados, productores, consumidores, bienes y servicios, precios, calidades, tecnologías y costos (Ayala, 2000, 134)

Desde el punto de vista económico, los agentes, como entes racionales y maximizadores de beneficios requieren de información para la toma de decisiones en el mercado de bienes y servicios. El paradigma neoclásico supone que los agentes y las empresas tienen información perfecta, es decir, conocen todas las fuentes de utilidades o beneficios y los costos asociados a estas (Ayala, 2000, 135). Es decir, sería el mercado por si mismo, el que asignaría la información optima para los tomadores de decisiones.

Por su parte, la economía de la información parte del supuesto de que el proceso de producción, adquisición y procesamiento de información es costoso, porque los mercados no la proporcionan adecuadamente. Este

² Los costos de transacción son un amplio espectro de costos institucionales que incluyen los costes de información, negociación, diseño, vigilancia y cumplimiento de contratos y protección de los derechos de propiedad.

es el origen de los problemas de información (información incompleta y asimétrica) que influye decisivamente en la conducta de los agentes (selección adversa, aversión al riesgo y riesgo moral) (Ayala, 2000, 139).

Los Coincides han sido concebidos, desde el ámbito gubernamental como órganos de consulta y opinión de la ciudadanía municipal sobre los programas y acciones del Ejecutivo estatal. Además, se pretende que estos también legitimen las obras y acciones comprometidas por parte del ejecutivo estatal en las comunidades y municipios. Pero, surge el cuestionamiento: ¿podemos concebir a los Coincides como vehículos de información pública? La respuesta a esta pregunta implica a los dos actores participantes: ciudadanía que acude a los Consejos y gobierno estatal. Para los primeros, resalta la información pública que le es proporcionada por parte de funcionarios encargados de los Compromisos del Ejecutivo estatal en sus municipios, e información relativa a otras demandas sociales. Por tanto, sí les útil dicha información. En el caso de los segundos, los Coincides sí representan un vehículo de información, pues a través de ellos obtienen demandas colectivas prioritarias de tal o cual población, de otra manera, para el gobierno estatal le implicaría mayores costos de monitoreo bajo otras formas de observación y participación social.

Conclusiones

La formación de órganos de participación ciudadana desde el ámbito del poder gubernamental tiene una característica que consiste en que no siempre son bien vistos por el conjunto de la ciudadanía, dado que asumen que éstos tiene un sesgo partidista, y de formación de clientelas políticas; también es cierto, que muy pocos ciudadanos están dispuestos a cargar con los costos de transacción que implica organizarse.

En ese sentido, la creación de los Coincides por parte del ejecutivo estatal en los Municipios Mexiquenses, se busca, entre otras cosas, que además de legitimar los compromisos del Ejecutivo Estatal se conviertan en espacios reales de participación, discusión de los problemas y demandas sociales de cada una de las comunidades representadas en dichos Consejos; generando capital social de beneficio para el desarrollo y crecimiento económico local.

Tal como señala Natal (2004), para que surja la acción colectiva y por supuesto el desarrollo del capital social, es necesario que los individuos estén en una misma situación social, durante un periodo de tiempo amplio. De tal manera que dadas las condiciones del país, seguirán existiendo carencias de servicios en los municipios; por tanto, se podrá activar esta acción social.

La puesta en marcha de los Coincides por parte del ejecutivo estatal se suscribe en un esfuerzo por aglutinar segmentos de la población que legitime sus acciones y obras de gobierno, en concordancia con ello, una base de apoyo social de tipo político. Si bien es cierto que su implementación en los municipios ha permitido aglutinar de alguna manera voces y demandas ciudadanas antes dispersas y que mediante estos Consejos, para algunos sectores de la población en los Municipios constituye la única vía de acercamiento con funcionarios del gobierno estatal, los Coincides aún no han logrado consolidarse. La dependencia operativa y política respecto al gobierno estatal los acota.

Finalmente, en los Coincides encontramos retos, ligados a su desarrollo interno y vinculación con actores locales que para superarlos, es importante:

1. Definir con claridad los alcances y limitaciones institucionales de los Coincides, con el propósito de que sus integrantes adquieran conciencia de sus competencias. Con ello, se facilita la cooperación entre sus miembros y se inhiben conductas oportunistas de los mismos ;

2. Los costos de aprendizaje y errores que implica la conformación de un órgano de participación ciudadana como el caso que nos ocupa, así como el marco normativo en que se sustenta, hace que éstos, se concentren mas en la gestión de obras y servicios de la ciudadanía, aspecto muy importante, pero que se deja de lado otros, que tendrían que ver con dotar a los Coincides de mayor autonomía social y política, capaces de influir y participar en la hechura de políticas públicas en los gobiernos locales y convertirse también en un actor social exigente de la rendición de cuentas del ejercicio de gobierno municipal.

Bibliografía

Altman David y Aníbal Pérez-Liñan (2002) Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries In Democratization, vol. 9, núm. 2, Summer 2002, pp. 85-100.

Ayala Espino, José (2000) Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica (F.C.E), México.

Aguado Ornelas, Daniel (2004) Uso del tiempo y capital social: un modelo cuantitativo para el caso de México. El Colegio de México, 2004.

Arosteguy Pérez, Ana Inés (2007) El capital social y el desarrollo humano. Última década (revista), julio, número 26, julio 2007. Centro de Investigación y difusión población de Achipallas, Villa del Mar, Chile. pp. 123-145.

Berumen, Sergio A (2006) Competitividad y desarrollo local, Esic editorial, Madrid, España.

Cavadias, Emis (2001) “El nuevo institucionalismo en América Latina”. En **ciencia y gobierno**, julio-diciembre, año 5, número 10, Venezuela.

Echevarría Ariznabarreta, Koldo (2001) **Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. (Ponencia) VI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública**, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre de 2001.

Elster (1994) **Lógica y sociedad**, Editorial Gedisa, España.

Jordana, Jacint (2000) **Instituciones y capital social: ¿Qué explica qué?**, revista española de ciencia política, vol. 1, num, 2, abril 2000.

Merino, Mauricio (2008) **Notas sobre nuevo institucionalismo y política pública. Diplomado sobre definiciones, desafíos y oportunidades del Servicio Profesional de Carrera**. CIDE.

Mota Díaz, Laura (2002) **El capital social y sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Espiral (revista)**, Estudios sobre estado y sociedad, vol. IX, número 25, sep-dic 2002.

Natal, Alejandro (2001) **The new institucional economics, a general introduction. Documentos de discusión**, El Colegio Mexiquense A. C.

Natal Alejandro y Adriana Sandoval, Capital social: una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva en OCB.

North Douglass C (2006) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.

O'Donnell, Guillermo (2008) Acerca del Estado en América Latina contemporánea, diez tesis para su discusión, Universidad de Notre Dame, PNUD.

Parra, José Francisco (2005) "Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político". En política y cultura, otoño, número 24, Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco, México.

Pedrero González (2003) México: Transiciones múltiples, gobernabilidad y estado nacional, INAP, Fondo de Cultura Económica.

Powell, W (1999) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México, FCE.

Putnam, Robert (1993) Making democracy Work. Civic traditions in modern Italy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Vázquez Barquero, Antonio (2005) Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno, Ediciones Pirámide, España.

Abstract

El artículo expone la interdependencia entre Estado, federalismo y división de poderes en un ámbito de complejidad, interacción y colaboración que es necesario para dotar de unidad, centralización y descentralización a las instituciones políticas, logrando de ese modo, que las relaciones de poder sean entendidas como parte central en los procesos que conducen al desempeño de las instituciones, al conjuntar atribuciones, competencias, órdenes de gobierno y relaciones intergubernamentales que articulan el comportamiento diferenciado de las decisiones y acciones que aseguran la consistencia del poder estatal.

Palabras clave: Estado, federalismo, colaboración, poder y relaciones gubernamentales.

The article sets out the interdependence between State, federalism and division of powers in a scope of complexity, interaction and collaboration that is necessary to equip with unit, centralization and decentralization to the political institutions, obtaining in this sense, that the relations of being able are understood like central part in the intergovernmental processes that lead to the performance of the institutions, when combining attributions, competitions, orders of government and relations which they articulate the behavior differentiated from the decisions and actions that assure the consistency the state power.

Key words: Governmental state, federalism, collaboration, power and relations.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar y explicar a partir de elementos estructurales y funcionales cómo el poder se organiza a partir de tres ejes fundamentales que sustentan su ejercicio en la sociedad contemporánea. En este sentido, la importancia del Estado y su relación con el federalismo y la división de poderes es parte medular de las ideas aquí expuestas para explicar los fundamentos, sentido y alcance de las transformaciones institucionales que vinculan los distintos órdenes de gobierno en la visión democrática del poder.

El Estado moderno

El Estado es la institución más importante de la sociedad moderna, dado que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que corresponden al orden público, el cual debe preservarse para dar seguridad y continuidad a la vida social. Como institución, el Estado tiene tareas que ningún particular u organización de la sociedad pueden desarrollar en materia de actividades que se relacionan con su condición soberana. El Estado como poder organizado, se caracteriza por asegurar la dirección y el mando de la sociedad, al garantizar a los ciudadanos, condiciones de realización tanto en la vida privada como en la vida pública. El Estado como poder, tiene la facultad de cumplir con actividades que generan ventajas, obligaciones y responsabilidades a los gobernados y en esa medida cumple con el cometido de ser la organización política de la sociedad.

Poder del Estado

La naturaleza del poder estatal se caracteriza porque es una institución que de manera imperativa coordina a los ciudadanos y sus organizaciones para dar cumplimiento al interés general. El poder estatal es contundente y eficaz desde el momento en que tiene los medios y la capacidad para hacerse obedecer. La obediencia al Estado (Weber,1973,50) no consiste en prácticas de arbitrariedad, abuso o represión que se pueden invocar o practicar, sino que el Estado tiene los elementos para persuadir a la sociedad y los ciudadanos para que cumplan con las normas y mandamientos que se inscriben en la voluntad general. Ésta se forma en el órgano político de la sociedad que es el congreso o el parlamento y se manifiesta en un conjunto de reglas que deben cumplirse para favorecer un ambiente de estabilidad, civilidad y efectividad social y política. El poder del Estado no debe entenderse fuera o distante de reglas institucionales, dado que habría el riesgo de que se convierta en un poder abusivo. La inteligencia del Estado se refleja cuando la obediencia pacífica de los ciudadanos se convierte en una forma de convivencia que favorece el desarrollo de la sociedad.

Atributos del poder estatal

Los atributos más sobresalientes en el Estado moderno son la legalidad (Hayek,1991) y la legitimidad (Bobbio,1985). La legalidad significa que las estructuras y acciones del Estado tienen como fundamento normas constitucionales, legales y reglamentarias. Lo que pertenece al Estado no está al margen de la legalidad escrita, la cual responde al principio de que el poder para ser aceptado, necesita cumplir las normas que lo comprometen a preservar el interés público. La legalidad implica

que ninguna acción estatal carece de autorización para llevarse a cabo o que puede sobreponerse a la misma atendiendo a la discrecionalidad sin límite por parte de los gobernantes. El Estado es legal desde el momento en que obedece y cumple los imperativos abstractos, generales, impersonales y universales del derecho público que corresponden a la sociedad moderna.

Por su parte, la legitimidad del poder estatal tiene más un valor político, el cual implica que desde su origen, el poder es aceptado, reconocido y tiene un amplio espacio para constituirse en fuente de acciones que recibirán los apoyos necesarios para constituirse de manera política y social. La legitimidad alude al prestigio que el poder del Estado se gana en la sociedad, desde el momento en que gobierna con eficacia y equidad la pluralidad de la vida asociada. La legitimidad en este sentido, tiene un doble perfil a saber: de origen y por resultados.

De origen significa que el Estado tiene una franja amplia de reconocimiento porque recibe el apoyo de los gobernados, quienes lo aceptan para que sea la garantía que permite la concurrencia del pluralismo ideológico y político, el cual es inherente a las sociedades democráticas. Respecto a la legitimidad por resultados, deriva de la capacidad que se tiene para ejercer el poder y producir con él, ventajas importantes para los gobernados. La eficacia en el ejercicio del poder es lo sobresaliente en el Estado, pues significa que cumple con oportunidad las tareas que se le han asignado y al mismo tiempo, los gobernados advierten que mejoran de manera sustancial sus condiciones de vida. La legitimidad no se encuentra en ninguna ley o reglamento, sino que se refiere a las capacidades que se demuestran para gobernar la pluralidad creciente de la sociedad civil.

Organización del poder estatal

El Estado moderno se caracteriza por ser una organización activa, compleja y dinámica que se desenvuelve a lo largo y ancho de la sociedad y la economía. Esa organización ha sido creada para asegurar que el poder tenga bases y procesos que permitan cumplir con los cometidos que tiene a su cargo. Ningún poder es eficaz cuando carece de una organización que sea funcional. En el caso del Estado moderno, la organización del poder se sustenta en la división, colaboración y coordinación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, considerando los valores de la democracia participativa y representativa. Se desecha así, la noción del poder monárquico que, por su carácter unipersonal, tenía a su cargo funciones altamente centralizadas, las cuales ejercía sin atender al principio de delegación o transferencia del poder. En el Estado moderno rige el principio cardinal de que el poder está dividido y en consecuencia diferenciado, con el fin de evitar la concentración arbitraria del mismo en una sola instancia de decisión.

Con la división de poderes, tanto la sociedad como el Estado y los ciudadanos, tienen vasos comunicantes que facilitan mejor la relación entre los gobernantes y los gobernados. La división de poderes es una cualidad del poder moderno y de ese modo se evita la distancia innecesaria entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, los poderes de más contenido estatal son el Ejecutivo y el Judicial, debido a que tienen a su cargo el cumplimiento de la fuerza del Estado, mientras que el poder Legislativo se asume como la representación política de la sociedad y también como el centro donde se lleva a cabo la formulación de las normas que garantizan la vigencia del orden jurídico y político del propio Estado. Respecto a la colaboración de los poderes, es importante que sea efectiva para asegurar la consistencia del Estado desde el

momento en que organiza su actividad en la sociedad. Ello implica que la colaboración es fruto de que las tareas de cada poder son claras, que no hay interferencia y por tanto, las funciones que desarrollan se apegan al orden constitucional que garantiza la certidumbre de la vida social.

Finalmente la coordinación de los poderes significa que actúan a partir de un sistema de correlación de fuerzas que se desarrolla para dar cumplimiento a la elaboración y aplicación de las políticas públicas. En este caso, la acción del Estado es inexplicable sin la coordinación de los poderes; más aun, cuando se trata del Estado de derecho, el cual tiene como punto básico de su eficacia, que los propios poderes se respeten y apoyen para asumirse como una institución regia, en razón de la legalidad y legitimidad que debe tener de acuerdo a la visión de la democracia política. La coordinación de los poderes tiene su impulso en el reconocimiento de lo que son, los límites que tienen y las atribuciones que deben cumplir para asegurar la efectividad del Estado.

Régimen político y poder estatal

La organización del Estado destaca su valoración como una institución que es necesaria e indispensable para que la vida privada y la vida pública de la sociedad moderna funcionen de manera cooperativa para dar cumplimiento a las metas comunes. En un sentido comprensivo, el Estado es dominio, potestad, contundencia y eficacia. Es un tipo de poder que tiene como cualidad asegurar que el orden político y social esté vigente para dar asegurar el cumplimiento de las libertades, la democracia, el bienestar y la justicia tanto conmutativa como la distributiva. Su poder sólo se entiende en el mundo de las instituciones que son las que definen las reglas del juego que debe cumplir en la

sociedad. No obstante, el poder del Estado tiene otro concepto que explica su alcance dinámico e indica cómo se ejerce en el ámbito de la sociedad civil moderna. Ese concepto es el de régimen político.

Tanto la organización como el ejercicio del poder son los pilares de cómo se gobierna a la sociedad. El régimen político es la suma de poderes que desde el Estado aseguran la dirección de la sociedad y ésta con sus organizaciones activas y predominantes, forman parte del mismo hasta establecer la correlación de fuerzas que hace posible la estabilidad y gobernabilidad de la vida en común. El corazón del poder es el régimen político porque en él se articulan los movimientos principales que favorecen el funcionamiento de las instituciones (Ayala,1996:318-325) públicas en relación a las expectativas, demandas y presiones que se localizan en la sociedad. La vitalidad del Estado es el régimen político porque en él, los poderes estatales y no estatales tienden hacia la convergencia o divergencia de los intereses que representan. La vitalidad del Estado combina elementos institucionales y factuales que contribuyen a que su materialidad sea eficaz en los distintos campos económicos, políticos y sociales. La combinación de reglas institucionales y la materialidad de sus acciones, son la parte más distintiva para situarlo como un organismo viviente que a través de sus poderes, tiene la capacidad para dirigir de manera cooperativa a la heterogeneidad de la sociedad.

La importancia del concepto régimen político no consiste en la visión formal o normativa que se tiene del poder, sino de cómo se utiliza para explicar la relación de ganadores y perdedores, es decir, quienes resultan favorecidos o no con las decisiones y acciones de gobierno. El ejercicio del poder es un asunto de autoridades, instancias, decisiones, prioridades, recursos y acciones que se conjugan para producir resultados específicos que tienen su plataforma en el régimen político.

Tanto la centralización como la descentralización, la desconcentración, la delegación y la distribución del poder se deciden en los centros del régimen político, dado que se integra por actores sociales y políticos que tienen peso e influencia en la orientación, las decisiones y los beneficios que de manera colectiva tienen incidencia en la vida asociada.

De igual modo, la elaboración y ruta de las políticas públicas se ubican en el régimen político, ya que en él se encuentran las principales instituciones y organizaciones que se encargan de su cumplimiento, a partir de sumar apoyos, vencer restricciones y racionalizar su cumplimiento. Asuntos como la participación y representación de los ciudadanos en las esferas del poder, se enlazan con la importancia del régimen político, pues éste se encarga de elaborar y dar cumplimiento a los requisitos que deben cumplirse para que sean útiles y efectivas.

Conceptos como autoritarismo y democracia definen a un régimen político por cuanto a su organización, funcionamiento y resultados obtenidos. En el autoritarismo, el pluralismo es restringido, no hay competencia política equitativa, los ciudadanos son considerados como súbditos y prevalece más lo gubernamental en un esquema descendente que limita la inventiva y la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. En la democracia, el pluralismo ideológico es amplio, la competencia política se rige por normas de equidad, los ciudadanos analizan, discuten y toman parte en las decisiones y las políticas públicas y se diluyen los poderes tutelares que desalientan la acción de los grupos autónomos y organizados.

El régimen político es el núcleo principal para situar la operación y el control (Valadés:2000:174-180) de las instituciones públicas, a fin de ordenar y asegurar la gobernación de la sociedad. Es también indicador de cómo la forma de gobierno se traduce en Estados unitarios o Estados

federales, considerando las características de cada país, para dar paso a fórmulas con planteamientos centralizados o descentralizados que se relacionan con la organización de los Estados nacionales. El régimen político es un concepto clave para ubicar los alcances y relaciones de la organización federal.

Raíces históricas y políticas el federalismo

La construcción del poder es un proceso que tiene sus raíces tanto en las instituciones que gobiernan como en la cultura política de las sociedades. Es por tanto, un proceso diferenciado que se relaciona con circunstancias propias y ajenas. En este sentido, el federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder para hacer posible el sistema de instituciones que permiten a los diversos órdenes de gobierno –comunitario, federal, estatal, municipal- funcionar de conjunto para dar vida a la dirección política del Estado con el objetivo de que sea reconocido como una entidad soberana y que tiene capacidad para ejercer la autodeterminación ante los poderes no estatales, a los cuales debe gobernar con base en la correlación de fuerzas dada en la sociedad.

Históricamente federalismo significa convenio o acuerdo; en este caso, entre instancias de gobierno que se reconocen por su ámbito de competencia y que aceptan someterse a reglas que contribuyen a la unidad del Estado. El vocablo federalismo deriva del latín foedus, el cual alude a formas de integración que facilitan la unión de las partes teniendo como referente la importancia territorial del poder. Si uno de los elementos distintivos del Estado es el territorio, el federalismo se caracteriza por asumir acuerdos que tienen como objetivo instituir ámbitos de gobierno que ejercen potestad sobre una parte del territorio

para dar paso a la autonomía política, sin que ello implique pretensión alguna de autarquía.

La potestad ejercida responde al arquetipo de la descentralización política, en el cual lo federal, lo estatal, lo municipal y lo comunitario son reconocidos como centros de decisión y acción que son capaces de unirse para fortalecer el sentido y condición del Estado. En el federalismo, se gesta y consolida el Estado soberano -nacional, el cual tiene como punto nodal el poder constituyente que es la suma de representantes electos por cada estado y en ese sentido, se delegan en el gobierno federal, los acuerdos y facultades que deben cumplirse con base en la voluntad general de los estados miembros.

El federalismo se formaliza en documentos que son las Constituciones políticas, dado que responden a la filosofía, la axiología y la ontología del Estado democrático de derecho. A diferencia de los Estados federales, en las Confederaciones se reconoce la existencia de estados soberanos que se unen para tener ventajas y beneficios y se reservan los derechos de secesión y nulificación. En este caso, los estados miembros son protagonistas en la vida política y el gobierno central no desempeña un papel de primer orden, dependiendo para su existencia, de la acción de los estados federados, ya que determinan los márgenes de su actuación, al tener facultades y derechos que les son propios. No obstante, los compromisos políticos en las Confederaciones tienen forma de pacto y en consecuencia, adquieren rango internacional.

La formación moderna del federalismo tiene como punto geográfico y político a los Estados Unidos de Norteamérica (Barcelo,2005:11-19) que, con su Constitución de 1787, tiene como elemento importante que los estados miembros deciden constituirse en una república unida, destacando las tendencias a la descentralización del poder que Alexis

de Tocqueville analiza con claridad meridiana en su obra *La Democracia en América*. El federalismo norteamericano es paradigmático porque en el se encuentra la convivencia no siempre armónica entre centralización y descentralización en cuanto factores indispensables para constituir la razón política del Estado nacional.

El debate entre personalidades como Thomas Jefferson, Alejandro Hamilton, James Madison y John Jay, es prueba de que la organización del poder se enlaza con los valores, cultura e intereses que se manifiestan sobre condiciones objetivas de vida, para después formalizarse en reglas formales-constituciones y leyes- que regularán su ejercicio, sin desconectarse de la centralización y la descentralización. Si el federalismo es el reconocimiento de la diversidad territorial, lo básico es que se convierta en unidad política para que las instituciones de un país funcionen en razón de los esquemas del poder que se han convenido y negociado. Otro aspecto a destacar en los Estados federales, es que los estados miembros delegan soberanía en favor de los poderes centrales para convertirse en entidades autónomas que se comprometen con la vigencia del orden nacional. La combinación fina y compleja de lo nacional con lo estatal, es una de las características más sobresalientes del federalismo, con el fin de que cada una de las partes que lo integran tenga un lugar reconocido en la estructura territorial del Estado. Así, las Constituciones políticas de los estados miembros se encuentra en armonía con la Constitución federal y juegan un papel clave en las reformas que se realizan a ésta. Es el caso de Australia y Estados Unidos Tienen además, atribuciones para dictar sus propias leyes, cuidando en todo momento, su conexión con las leyes federales.

La versión moderna del federalismo no es homogénea, sino diferenciada y es continua en el tiempo y el espacio de las sociedades contemporáneas. En países como Austria, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y

Suiza el patrón más identificado del poder organizado es el federalismo. En éstos países se reconoce no sólo la diferencia social, política, económica y cultural, sino también la pluralidad étnica que hay en las entidades. No menos importante es que países como Bélgica, Canadá, España, Italia y Reino Unido, se ha reconocido de manera más reciente la importancia de la pluralidad territorial, considerando sus condiciones étnicas, lingüísticas o nacionales, lo cual implica que consideran en su organización política matices del federalismo. Con el reconocimiento de las minorías se avanza en la construcción institucional del poder para evitar formas de exclusión que posteriormente se pueden convertir en fuentes de separación.

Por otra parte, hay capitales federales que tienen ascendencia e influencia en el resto de las entidades locales, debido a su ubicación estratégica en la geografía del poder y en la distribución de los recursos. Es el caso de Austria, Argentina, España, Italia, Alemania y México. En algún sentido, se da paso al federalismo asimétrico, el cual refleja que la distribución y los beneficios del poder es de manera desigual. Influye en este sentido, el peso de la actividad económica, la disponibilidad de los recursos fiscales, el tamaño de la población y el hecho de que sean el asiento principal de los poderes federales. Los contrastes en el federalismo no son motivo para invocar la ruptura con el pacto formulado, sino que forman parte de las negociaciones que se realizan para disminuir el impacto de las asimetrías. La práctica institucional del federalismo tiene dos dimensiones que es importante destacar y que son: federalismo intraestatal y federalismo interestatal. En el federalismo interestatal (Aregullol,2005:231-237) se definen las competencias con base en pesos y contrapesos y de los checks and balances. Encajan en este ejemplo, Alemania y Austria. Mientras que el federalismo interestatal tiene estructuras financieras con imposiciones y compensaciones que

funcionan de manera vertical y horizontal y la tasa tributaria varía de un estado a otro. Destacan en este sentido, Canadá, Estados Unidos y Suiza.

La transformación de los Estados en los últimos tiempos tiene como ejemplo paradigmático a la Unión Europea, en la cual es factible acuñar el concepto de Estado comunitario, lo cual implica el reconocimiento de la nueva realidad espacial y temporal de los Estados nacionales. Se transita así, del Estado nacional con soberanía nacional a la idea del Estado con soberanía compartida. Este paso implica que el Estado europeo (Pérez,2005:385-397), se encuentra inmerso en la complejidad de las decisiones comunitarias que dan lugar a nuevas funciones, que exigen una mejor coordinación de las políticas públicas, una regulación más eficaz y el cumplimiento del derecho comunitario. Se ha optado más por la eficacia de los resultados y en esa lógica, la Unión Europea tiene instancias decisorias que se encargan de regular la actuación de los Estados comunitarios con base en órganos como el Consejo Europeo, mismo que se integra por los jefes de Estado y de gobierno, el Consejo de Ministros que se forma con los ministros de los propios gobiernos, el parlamento Europeo, integrado a través de elecciones en las cuales los ciudadanos tienen la decisión clave y finalmente, por la Comisión y el Tribunal de Justicia que se conforma por comisarios o jueces que se nombran mediante acuerdos entre los Estados miembros.

La forma de Estado comunitario es la que destaca de manera importante porque tanto los Estados unitarios como los federales tienen que tomar en cuenta las condiciones donde la distribución y el ejercicio del poder tienen ahora nuevos escenarios. Con ello los Estados dejan de trabajar por sí mismos y comparten asuntos y materias que obligan a una mejor coordinación en la definición y aplicación de las políticas públicas.

En ésta óptica, el federalismo europeo se orienta a evitar la erosión de los Estados y para ello es conveniente destacar que para todo tipo de cambio institucional, es necesario tomar en cuenta la voluntad de los ciudadanos como la demuestra la decisión de adoptar o no la Constitución Europea. Hay en tiempos reciente, una modalidad que consiste en la ampliación del Estado comunitario porque toma en cuenta no sólo a Europa Occidental, sino algunos países de Europa Oriental que también son parte hoy día de la Unión Europea, sumando un total de 25 Estados miembros.

Principios funcionales del federalismo

La práctica del federalismo es parte activa y definitiva en la gestión del Estado y es fundamental comprenderla para corroborar la vida factual de las división de poderes, la colaboración entre ellos y la manera en que se apoyan para ser elementos básicos en la estructura territorial del Estado. Junto a éste aspecto, hay en la vida del Estado nacional, otro componente que se relaciona con los espacios de lo local, en los cuales se comprende lo estatal y lo municipal. El federalismo es un sistema de instituciones que tiene identidad y atribuciones que se organizan y distribuyen a lo largo y ancho de la territorialidad estatal para dar impulso, dirección y sentido a la suma de funciones que caracterizan al Estado como un poder nacional y eficaz. La médula del federalismo es el funcionamiento armonizado de las partes que lo integran –lo federal, lo estatal y lo municipal- asumiendo la óptica de la claridad institucional que tiene su origen en el diseño de las responsabilidades que corresponden a la división territorial del Estado.

Por tanto, el federalismo como acción y acciones que se llevan a cabo, responde a la lógica de la institucionalidad, la cual tiene principios

que delimitan los espacios de comportamiento que hacen posible la realización de lo estatal.

Los principios del federalismo que fungen como referentes ineludibles de su razón de ser son: A) descentralización política; B) cooperación; C) competencias y D) subsidiariedad.

Descentralización política. En la vida del federalismo, la forma del poder es determinante que sea de carácter descentralizado para impulsar y asegurar que la unidad del Estado no sea fruto de comportamientos descendientes en los cuales prevalece la hegemonía de los aparatos del poder. Frente a los valladares y tendencias verticales que limitan el desarrollo creativo de los gobiernos locales, la descentralización es un nutrido sistema de movimientos que se encaminan a que el poder no se ejerza de manera unilateral ni unicentrada. Es propio de los Estados no democráticos, que el poder se acepte sin reservas cuando se proclama con valores autoritarios, es decir, valores que se traducen en prácticas que frenan la expresión plural de las comunidades civiles y políticas. Por consiguiente, la descentralización tiene como valor político, el aliento de las tendencias que proclaman como objetivo la distribución del poder para evitar que los privilegios, ventajas y beneficios en favor de los menos, sea la pauta más recurrente para imponer estilos de vida que favorecen la relación desigual entre los poderes constituidos del Estado. El exceso de centralización provoca la desatención de territorios, regiones y comunidades que carecen de los beneficios para desarrollar mejor los elementos de su vida económica y social. Cuando la centralización se desborda y enerva las iniciativas del ámbito estatal y municipal, se convierte en un poder pernicioso que es contrario al espíritu de lo público, a la equidad política y a la igualdad formal y material entre las partes concurrentes. En un panorama de excesiva centralización sobrevienen protestas, movimientos y luchas que no

aceptan los valores del orden unitario e inician acciones que se orientan a revertir ese estado de cosas. En consecuencia, la descentralización como principio reivindica a los poderes locales para que tengan ámbitos de contención, defensa y realización que permitan su funcionamiento como instancias de gobierno, es decir, como la conjugación exitosa de autoridad, leyes, recursos y atribuciones que tienen reconocimiento en la institucionalidad del poder. La descentralización como sustantivo es importante y con el calificativo de política, adquiere un perfil que redefine la naturaleza del poder al ganar espacios que antes estaban cerrados para los ámbitos locales. Por ello, la descentralización política sin ser contraria a la centralización gubernamental que todo Estado tiene para asegurar su sobrevivencia frente a otros poderes, es una veta que postula la participación de lo local en los asuntos de interés nacional, asumiendo desde luego, una postura de intervención y compromiso en los mismos. La descentralización política por sí misma no es opuesta a la centralización gubernamental, sino un modo de distribuir y redistribuir autoridad, facultades, recursos y decisiones áreas de gobierno que son parte activa del pacto federal, en este caso, los ámbitos estatal y municipal. La centralización gubernamental se relaciona con la seguridad del territorio, la vigencia de la soberanía, la administración de la moneda nacional, la conducción de las relaciones exteriores, la definición de las políticas tributarias que pertenecen a la condición nacional del Estado, la elaboración y el cumplimiento del orden jurídico en razón del interés público y con la administración de las políticas interior para garantizar la correlación de fuerzas en la sociedad civil. Frente a estas materias se impone la unidad del Estado y en todo caso, la descentralización política se sitúa como una senda para que en la estructuración del poder nacional, las entidades federativas no se queden al margen, ni sean objeto de trato injusto. La descentralización política implica que los actores del poder deciden hasta dónde llegan, cuáles son las modalidades que asumen, cuáles los tiempos de su

proceso de maduración y cumplimiento, y cuál el periodo que las partes que la integran llegan a necesitar para asegurar una articulación que sea no sólo funcional, sino consistente para garantizar el ejercicio del poder. Lo importante en la descentralización es que el poder del Estado continúe siendo efectivo en términos de operación y resultados. Cualquier cambio o ajuste en la vida del Estado, tiene repercusiones en el resto de sus partes, más aun la descentralización, porque llega a modificar la columna vertebral del poder democrático. Como principio del federalismo, la descentralización política es la suma de condiciones, etapas, procesos y políticas que deben articularse para que la distribución territorial del Estado se caracterice por el cumplimiento de la legalidad, la coordinación de las atribuciones, el entendimiento de los espacios de gobierno, la congruencia entre el orden nacional y las disposiciones locales; los arreglos institucionales, la equidad en el trato entre los gobiernos y el desarrollo continuo de los programas que se implementan para aumentar y fortalecer la organización democrática del poder.

Cooperación. Un aspecto clave en el desarrollo de las prácticas federalistas es el modo en que deben asegurarse las fórmulas de cooperación que hagan posible la armonía institucional entre los diversos centros de decisión. La cooperación entre las esferas de gobiernos es fundamental que se convierta en una condición que se cumple para dotar de congruencia y eficacia al comportamiento de programas y acciones que se orientan a dar sustento y vida intensa a los procesos que confluyen en la gestión de los asuntos gubernamentales. La cooperación no implica ausencia de conflictos, problemas o desacuerdos entre los actores que dan vida a las relaciones interinstitucionales. El ejercicio del poder es propicio para que surjan desacuerdos que, de no encauzarse, se pueden convertir en tensiones que involucran estructuras, actores y competencias que tienen un sitio en la división territorial del Estado. El

régimen federal tiene como característica relevante que las partes que lo integran –esferas de gobierno- son determinantes y que no es posible su funcionamiento pleno sin la cooperación de los órganos que tienen a su cargo la decisión e implementación de las acciones. Planteamientos como las demandas de más autonomía desde las comunidades o regiones, los riegos de secesión, los problemas de límites entre las entidades federativas, la duplicidad de funciones, los problemas étnicos, las prácticas de exclusión y la falta de acuerdos por ejemplo en materia fiscal son, entre otros, asuntos que tienen importancia en las áreas donde se decide el rumbo de las instituciones. La heterogeneidad de las relaciones de poder tiene que formalizarse en un sistema de gobernación que las reconozca, respete y estimule para dar paso a las decisiones y acciones que permiten la obtención de los resultados gubernamentales. La diversidad territorial, cultural, política, económica y social, no debe impedir la cooperación que garantice el cumplimiento de premisas que son indispensables para el ejercicio democrático del poder. La diversidad territorial es el reto mayor para unificar en el mundo de las instituciones las diferentes alternativas que se definen para convertirlas en programas públicos, es decir, en programas que desarrollan acciones focalizadas. La cooperación sólo es posible cuando existe un sistema de negociación que permita superar los desacuerdos. Transitar de las tensiones a los acuerdos y de éstos a las fórmulas de cooperación, es un paso ineludible para que las relaciones federalistas no sólo estén vigentes, sino que sean un canal confiable para integrar y cumplir la agenda de los problemas en los que tienen participación las esferas de gobierno. Si el federalismo se orienta por la unidad de las partes, es indispensable que lo federal, lo estatal y lo municipal sean aceptados como formas de organizar la institucionalidad del Estado para que la dimensión geográfica, territorial, fiscal y gubernamental del poder, no sea objeto de posturas irreconciliables. En consecuencia, la cooperación federalista es un principio que debe preservarse atendiendo a la

conservación y sobrevivencia del Estado, y al desenvolvimiento de los poderes locales. En suma, la existencia del federalismo cooperativo, es decir, horizontal, es la combinación de equilibrios, balances y conflictos que tienen expresión material en la gobernabilidad democrática y son al mismo tiempo, evidencia de que toda forma de cooperación no implica la eliminación de los problemas -estructurales, coyunturales, nuevos o viejos- que hay en la estructura económica y social-, sino que pesar de ellos, es factible conseguir acuerdos que son fundamentales para alcanzar el ejercicio racional del poder entre los estados miembros de la federación.

Competencias. Un asunto crucial en el desarrollo de los sistemas federales es que el poder no sea de ascendencia aristocrática, ni sea regido por prácticas unipersonales que le permitan girar en su propio eje para obtener la legitimidad que necesita. En el federalismo prevalece la visión y práctica de que el poder se organiza con base en el principio de competencias, es decir, de poderes y potestades que se hacen efectivos considerando que las entidades federativas tienen a su cargo tareas de soberanía o autonomía. En este caso, la distribución de competencias es una situación que responde a la idea de que en la distribución territorial del Estado, cada entidad federativa tiene el derecho de ejercer poderes en su ámbito geográfico para dar paso a la comunidad organizada que la caracteriza y que es la existencia de los estados miembros. En consecuencia, los estados federados pueden y deben gobernar con las competencias que les reconocen las Constituciones federales y locales. Las competencias reflejan el dominio legítimo que ejercen en sus localidades para que sean reconocidos como centros que tienen autoridad, decisión, legalidad y facultades para comportarse como unidad política, sin desvincularse del pacto federal. La república federal es al mismo tiempo la república del poder democrático, pues hay oportunidad de que las entidades se asuman como unidades de

dirección y gestión para dar paso al ejercicio local del poder. Hay en este sentido, competencias compartidas (Argullo p.245) que tienen como elemento relevante que la federación se encarga de definir, orientar y dar vigencia a las bases fundamentales de la ordenación territorial y las entidades federadas las complementan para su mejor cumplimiento. Mientras que en las competencias concurrentes son dos poderes los que tienen facultades en un ámbito, se reserva para la propia federación, la supremacía que para que las ejerza y en algunos casos se desplaza a las entidades federativas en el cumplimiento de las mismas. No obstante es necesario destacar que tanto las competencias compartidas como las concurrentes, son expresión de cómo funciona el federalismo sin que implique la anulación de las parte que lo integran. Se reconoce en todo caso, la primacía del orden federal en condiciones que son vitales para el Estado nacional, mientras que las entidades federativas lo acatan para que la sobrevivencia política del propio Estado no tenga riesgos innecesarios que pueden dañar su integridad. Aunque no hay un modelo único de competencias, es posible señalar que en Canadá hay las siguientes: federales, competencias provinciales y competencias concurrentes; en el Reino Unido, particularmente en Escocia, hay competencias centrales y otras que corresponden a instituciones locales; de igual modo en Irlanda del Norte, las decisiones públicas están sujetas a revisión y en Gales, la legislación original corresponden al Reino Unido; pero también hay facultades para los órganos galeses. En México hay competencia -administración de la energía y los hidrocarburos- de la Federación y para los estados; prohibidas a la Federación y a los estados y competencias coincidentes y otras llamadas de “auxilio” como en el caso de los desastres naturales.

Subsidiariedad. Este principio se transforma en una de las tendencias fundamentales del federalismo contemporáneo, es decir, es manifestación de cómo las relaciones institucionales entre los centros de poder de

una república democrática ingresan a fórmulas que se refieren a un asunto central en la dinámica federal: las capacidades que se tienen para emprender tareas que ponen a prueba la aptitud para gobernar. En efecto, la subsidiaridad alude no sólo al mundo de las competencias formales que corresponde cumplir a lo federal y lo estatal, sino de las capacidades que es indispensable tener y desarrollar, así como de las acciones que se canalizan para abordar y solucionar problemas por parte del orden de gobierno más próximo a los mismos. Ello implica que más allá de los marcos normativos que sustentan al federalismo en su versión cooperativa, también hay un sendero que se refiere a la capacidad real de gestión que se tiene para asumir el compromiso. Si gobernar implica el despliegue de estrategias, recursos y acciones para institucionalizar problemas, desde el ángulo de la subsidiaridad es fundamental destacarlo de esa manera, porque está en juego no sólo un asunto de competencias, sino de capacidades para estimular el desarrollo de acciones y programas encaminados a destrabar conflictos, obstáculos y restricciones que surgen en el comportamiento diferenciado y complejo de la sociedad civil. Lo medular en la subsidiariedad (Pichardo,2004:44-45) no es a quien le corresponde por atribución formal atender y solucionar los problemas, sino que capacidad instalada de gobierno se tiene para que efectivamente sea factible superar contratiempos o limitaciones. Si una faceta del federalismo (Abdo,2002:3-15) consiste en la armonía que debe conseguirse entre los centros de poder que tienen características diferentes, el principio de subsidiariedad es la oportunidad para encararlos con base en la cercanía geográfica e institucional que permita ampliar el mundo de las relaciones horizontales. En consecuencia, habría un dique sano e indispensable para evitar que las prácticas del centralismo se diluyan en los espacios locales de modo injustificado, evitando así, la reproducción piramidal de relaciones que únicamente retrasan las decisiones y enervan las capacidades locales, impidiendo que respondan con eficacia y oportunidad a los desajustes y problemas

de la sociedad. Desde luego que en este punto es importante señalar que la cercanía del orden de gobierno con los problemas de la sociedad, exige que los gobiernos menos densos tengan mejores capacidades que los de mayor densidad para cumplir con ese cometido. Tal premisa es de vital importancia porque lo específico de los problemas tiene ahora que contextualizarse en la relación dada entre los espacios de lo global y lo local. Para realidades cambiantes, interdependientes y plurales, no son funcionales los formatos únicos, es decir, lo que se elaboran desde el centro sobredimensionado, considerando que las partes de lo local pueden ser objeto de un determinado grado de uniformidad. Las tendencias a favor del principio de subsidiariedad ganan terreno frente a la pretensión de que lo federal es la opción más confiable para solucionar y reformular los problemas locales. Como bien lo señalo Daniel Bell, el Estado nacional “es demasiado grande para los problemas pequeños y demasiado pequeño para los problemas grandes”. La idea de dimensión acompaña al principio de subsidiariedad y junto con el de capacidades de gestión, es preciso definir el orden de gobierno que le corresponde formular la respuesta institucional que se demanda. Así pues, dimensión y capacidades de gestión son el binomio medular en la vigencia del principio de subsidiariedad, lo cual da como resultado un nuevo enfoque para situar la relación de la sociedad y el Estado. Si el principio de subsidiariedad se explica con mejor óptica a través de la categoría de gobierno, no hay duda para situarlo como un asunto de conducción participación, coordinación, intervención y eficacia para llevar a cabo la obtención de resultados específicos. En un planteamiento acotado, la gobernación (Valadés:2000:25-37) de la sociedad y la consistencia del Estado son insustituibles para comprender mejor el desenvolvimiento de las capacidades (Pichardo,2004:36-64) que se pueden aportar tanto de la sociedad como desde el Estado para alentar programas de desarrollo, inversión, promoción, fomento, comercio, tecnología, turismo, así como los polos de desarrollo regional. Incluso

la propuesta del Nuevo Federalismo que los años ochenta momento impulso Ronald Reagan en Estados Unidos de Norteamérica, tenía como eje disminuir el peso e influencia de la federación en la administración de la esfera estadual. Es uno de los ejemplos más acabados del principio de subsidiariedad, a partir de revisar y replantear el papel del Estado nacional en la lógica de las atribuciones normativas y de cómo puede la sociedad civil tener un papel más activo, emprendedor y efectivo en la economía de mercado. Desde 1992, Francia es otro país que se ha impulsado la vigencia del principio de subsidiariedad para empatarlo en ese entonces, con la vigencia de Tratados de Maastrich que genera a la Unión Europea.

Órdenes de gobierno

Relevancia del concepto orden gobierno. En el diseño y rediseño de las instituciones del Estado moderno, las relacionadas con el federalismo son de vital interés para asegurar no sólo su organización y funcionamiento, sino la producción de capacidades de gobierno que sintetizen y formalicen el nuevo escenario dado entre lo federal, lo estatal, lo municipal y lo comunitario. Cuando la centralización se ha convertido no sólo en un sistema de operación, sino en un tipo de cultura que se arraiga a través de las prácticas verticales del poder, lo que no corresponde a lo federal es considerado con el criterio de niveles de gobierno para reforzar la idea de las relaciones de superordenación y subordinación.

La superordenación se refiere a que las autoridades centrales tienen la potestad no sólo de representar al Estado nacional en su conjunto, sino de imponer el peso del poder hacia el resto de los órdenes de gobierno que se consideran en calidad de subordinados. La primacía

de lo federal se relacionaba con el vigor del Estado nacional, entendido como el rector del desarrollo y por tanto, tenía el derecho de crear organismos y ampliar sus facultades para dar vida a los proyectos que se necesitaban para alentar e impulsar el desarrollo de la economía y la sociedad. También influía el juego del poder en el régimen político, pues de él emanaban los apoyos y disposiciones que alentaban de modo contradictorio el federalismo centralista. No había amplias posibilidades para que los poderes locales ejercieran en un planteamiento de abajo hacia arriba, y de ese modo revertir la presión y el efecto negativo de las tendencias centralizadas. Tuvo que generarse la crisis fiscal del Estado nacional en los años setenta y el agotamiento de sus capacidades de gestión centralizada, para dar paso al caudal de energías que desde lo local podían modificar las relaciones desiguales en términos del poder.

El agotamiento del modelo centralizado es producto del deterioro del intervencionismo sin límites que desarrollaron las políticas burocratizadas que dieron de sí y que contribuyeron a que la gestión del Estado ingresará a la ley de los rendimientos decrecientes. Solo en ese sentido, la categoría orden de gobierno podía tener significación y con los procesos de descentralización política, se convierte en una bandera de las tendencias democratizadoras del poder. Se entiende por orden de gobierno el conjunto de reglas, procesos, organización y acciones que tienen como objetivo crear las condiciones autónomas y de gestión -en un territorio determinado- que favorecen la convivencia de la heterogeneidad política, económica y social para impulsar de manera creativa el desempeño institucional de la sociedad y de las autoridades encargadas de asegurar la dirección, regulación e implementación de las políticas públicas.

El concepto orden de gobierno es resultado de la democratización del poder y alude a cómo redistribuirlo, a partir de la existencia de que otros

centros activos que reclaman un lugar en su ejercicio. La redistribución del poder es correlativa a los órdenes de gobierno y se materializa con políticas descentralizadoras que responden a un orden político más equitativo, incluyente, participativo y plural. Estos atributos son esenciales para dar vida a los órdenes de gobierno, pues de otro modo, no habría oportunidad de intervenir con más atribuciones y eficacia (Cabrero,2003:13-25) en las decisiones colectivas y en los beneficios que de ella se derivan.

En un sentido político, orden de gobierno implica que los poderes locales tienen reconocimiento de autoridad constituida y capacidad autónoma para desarrollar los programas y las políticas que demanda la sociedad. Significa que hay autonomía para ejercer atribuciones que le confieren el rango de poder constituido y que, por tanto, no se rige por la práctica de la tutela central. Significa a la vez, que hay autonomía política, técnica, operativa y financiera para cumplir con los programas económicos y sociales. Significa que tiene el reconocimiento en la estructura de la pluralidad democrática para ser aceptado como una institución que tiene atribuciones propias.

En un sentido institucional, orden de gobierno implica que en las reglas del juego democrático del poder, es elemento activo y no pasivo, lo cual significa que interviene en el debate y las negociaciones que se desarrollan para fortalecer la práctica del federalismo. Alude también, al modo en que a partir de los procesos de descentralización política, se consigue tener para su mando local, atribuciones y tareas que le confieren una gestión autónoma para adoptar resoluciones e impulsar las políticas públicas que diseña e implementa. No menos importante es que sus responsabilidades son compatibles con la forma constitucional

vigente y que su modo de conducción lo realiza con apego a lo normativo y lo factual, aceptando y respetando los valores del orden del Estado nacional.

En un sentido económico, orden de gobierno significa que hay capacidades para estimular a los agentes económicos, los procesos productivos y distributivos, la apertura de nuevos polos de desarrollo regional, diseñar y operar políticas distributivas para los diversos sectores y grupos; que desenvuelva las fuerzas productivas con la aplicación de planes y estrategias de desarrollo; que es capaz de generar fuentes de empleo, de atraer inversiones; de proteger los derechos de propiedad, disminuir los costos de transacción; de alentar la economía de la información, de combinar lo global y lo local; de financiar proyectos productivos y de estar inmerso en la economía de servicios que corresponde a las sociedades contemporáneas.

En un sentido democrático orden de gobierno se refiere a la existencia de instituciones abiertas, transparentes y que rinden cuentas para estimular la confianza en la vida ciudadana. Lo democrático del orden de gobierno tiene como visible que los ciudadanos tienen oportunidad de participar en los procesos de las políticas públicas de manera amplia y efectiva. Lo democrático da juego a la pluralidad de intereses que, a través de canales de participación que son formalizados y reconocidos, ordenan demandas, propuestas e iniciativas que son motivo de amplia discusión para su análisis y resolución. Lo democrático es la faceta de un orden de gobierno que incorpora la voz y colaboración de la ciudadanía en las decisiones públicas.

El concepto orden de gobierno es producto del federalismo que invoca y acepta los valores de la democracia y por el lado de la descentralización política, se corrobora en la transferencia de competencias que

reivindican la autonomía política para que se traduzca en procesos de gestión y estos a la vez, en el funcionamiento de un gobierno que sabe responder a la redistribución del poder tanto en la sociedad como en el Estado. Por tanto, la democracia y con ella la descentralización (Méndez,2000:47-58), son el origen de un orden político que es fruto de la legitimidad y los consensos. En este sentido, el orden de gobierno corrobora la existencia de instituciones democráticas y republicanas que son la base del federalismo cooperativo.

Conformación democrática del gobierno

Federalismo y democracia. Cuando se asocian federalismo y democracia se da paso a condiciones que apuntan por la construcción y el desarrollo de un orden institucional que sea más cercano a la sociedad y los ciudadanos. El auténtico federalismo necesita tener como seguridad política, que la organización y el ejercicio del poder se lleve a cabo atendiendo a la importancia de la democracia y al objetivo de asegurar la maduración de las reglas institucionales que posibilitan que los actores sociales y políticos tengan un marco de actuación que sea congruente con los valores de la igualdad y la equidad.

Por la igualdad se avanza hacia la eliminación de los privilegios que generan diferencias agudas entre los centros del poder, la sociedad, la economía, las regiones y las personas. Es propio de la desigualdad recurrente, que los poderes locales frenen su desarrollo y corran el riesgo de estancarse. La igualdad política en consecuencia, es una las banderas del federalismo democrático, pues implica que hay reglas y condiciones para evitar el trato preferencial entre los poderes locales. Sin igualdad formal y material no es posible que fructifique el federalismo democrático, dado que los centros de gobierno tendrían

que estar supeditados a las directrices que favorecen la vigencia de los privilegios en favor de pocos. En cambio, cuando la igualdad tiene como complemento la equidad política, el federalismo puede multiplicar su esencia democrática. La equidad es un valor que en la democracia es clave para aludir al juego abierto y balanceado del poder. Implica que si en el esfuerzo conjunto nadie es ajeno o insignificante, en esa medida los beneficios que se producen deben distribuirse de modo que los poderes locales, sin soslayar sus diferencias geográficas, económicas y políticas, puedan acceder al cúmulo de ventajas que son fruto de las acciones cooperativas. La igualdad reconoce la existencia de órdenes de gobierno que tienen derecho a tener beneficios y ventajas en las cuales han tenido una participación importante. Implica además, que la participación en los procesos del poder se inscribe en el reconocimiento de capacidades propias para intervenir en los asuntos públicos, evitando con ello, la interferencia de poderes externos en los órdenes de gobierno que pretenden sin duda, limitar su capacidad de realización.

La conformación moderna del gobierno es impensable establecerla sin la asociación necesaria entre el federalismo y la democracia. Un gobierno moderno debe tener un grado significativo de maduración institucional, lo cual significa que tiene estabilidad, durabilidad e instrumentos eficaces para regular la vida de la sociedad.

En este sentido, el federalismo es portador de planteamientos, procesos, recursos, autoridades, canales de negociación, tiempos y agendas que tienen como denominador común, la coordinación entre los órdenes de gobierno en la república democrática y ello facilita una interacción más fluida entre los diversos centros de poder.

Si el federalismo es una forma de organizar y ejercer el poder en el Estado, la democracia consiste en la definición, aprobación y vigencia

de reglas que se orientan a delimitar autorizaciones, restricciones y estímulos para que los actores políticos tengan certidumbre en el comportamiento que asumen de cara a la vida pública.

La democracia, además de ser una forma de gobierno, tiene como utilidad institucional que es un método para atender, solucionar y resolver de manera civilizada y tolerante las demandas en competencia, los conflictos de interés y las tensiones que se producen cuando los problemas tienen gestación intensa y comportamiento errático. Para el federalismo, la democracia aporta los recursos que coadyuvan para que los desacuerdos entre lo federal y lo local puedan abordarse con procesos institucionales, agendas de trabajo y acuerdos que son fruto de la deliberación. En planteamientos federalistas y descentralizados, la democracia es la combinación de órganos, competencias, controles, responsabilidades y soluciones que pueden y deben capitalizarse para hacer posible el funcionamiento de las instituciones políticas sobre la base de la participación y representación políticas, más aún, cuando se trata de órdenes de gobierno que son importantes y decisivos para generar la gobernabilidad en la diversidad territorial del Estado. Si el federalismo es unidad política a partir de la diversidad cultural, étnica, política y territorial, la democracia con fines institucionales y prácticos, es un método para conciliar diferencias, problemas y expectativas con el propósito de definir e implementar políticas públicas.

Como método para dirimir controversias y alcanzar acuerdos, la democracia es el ámbito institucional en el cual el federalismo se entiende como la suma de órganos, competencias, autoridades, relaciones, potestades y acciones que se encaminan para sustentar la consistencia del Estado y el mejor desarrollo de la sociedad. Se trata en este caso, de que sea un espacio de concurrencia y coordinación tanto nacional

como local para que el gobierno y los fines de la república se cumplan de acuerdo a los fundamentos democráticos del poder.

La conformación del gobierno democrático tiene un horizonte amplio y complejo que debe acreditarse con la vigencia de un orden político que consolide, en la lógica del Estado de derecho, la salvaguarda de las libertades civiles, las libertades políticas, las políticas de apertura, transparencia y rendición de cuentas; también la acción creativa de entes territoriales como los estados, los municipios y las comunidades; la intervención organizada de los ciudadanos en los procesos de las políticas públicas, el respeto por la autonomía y los organismos representativos de la sociedad civil. Comprende a la vez, la vigencia y operación del régimen político, el régimen económico, el régimen social, el régimen administrativo y el régimen electoral.

En el gobierno democrático que corresponde a la sociedad civil moderna, la renovación periódica del poder es fundamental para alcanzar niveles razonables de certidumbre institucional, al mismo que tiempo que no se interrumpe la acción del gobierno en la sociedad, debido a la existencia del servicio civil de carrera que se integra por funcionarios que tienen a su cargo el funcionamiento continuo de las instituciones del Estado. No menos importante es que la consolidación de la democracia asegure el carácter predecible de los órganos del poder en cuanto a comportamiento institucional. La institucionalización del poder es condición imprescindible para asegurar la correlación efectiva del federalismo y la democracia, al dar paso a la fórmula de los pesos y contrapesos con base en la racionalidad del mismo poder.

Consecuentemente, la conformación democrática (Dahl,1999:45-47) del gobierno significa la existencia de: a) regímenes (Sartori,1999:97-115) políticos como el presidencial y el parlamentario; b) sistemas de

participación y representación políticas; c) controles políticos entre los poderes del Estado porque ninguno está subordinado a otro; controles presupuestales entre el ejecutivo y el legislativo para aprobar los ingresos y egresos del Estado, así como la operación de competencias jurisdiccionales como es los Tribunales Constitucionales; d) controles intergubernamentales; e) calendarios electorales para la renovación periódica del poder; f) la relación balanceada de la centralización como unidad política del Estado y la descentralización política como vía para la existencia de gobiernos locales que tengan capacidad para ser entidades autónomas; g) la correlación institucional de los gobiernos federales y los gobiernos locales; h) políticas públicas que son objeto del consenso y el disenso; i) la operación de las relaciones intergubernamentales; j) órganos especializados para la atención y solución de problemas; k) la evaluación pública de la acción de gobierno; l) la existencia de órganos de contraloría, supervisión y fiscalización; m) la existencia del Ombudsman; n) el funcionamiento de las judicaturas y los organismos autónomos; ñ) la rendición de cuentas; q) la división y colaboración de poderes y r) libertades vigentes en lo civil y lo político.

La conformación (Morlino,2004:33-47) democrática del gobierno es propia de sociedades que han institucionalizado valores, reglas e intereses que tienen como meta la vigencia del interés general. No hay plena democracia cuando los gobiernos carecen de identificación con la sociedad y cuando no asumen como principio rector de su legitimidad institucional, el espíritu de lo público. Este corresponde a una vida democrática intensa, plural e incluyente, en la cual los órdenes de gobierno son realidad fehaciente, que refleja al mismo tiempo, cómo la institucionalidad producto del consenso, es garantía para generar certidumbre y confianza entre los actores económicos y sociales. La conformación democrática del gobierno es condición para que los sistemas políticos modernos tengan un grado importante de

maduración que permita el mejor desarrollo de la gestión pública en un clima de cooperación y acción constructiva que fortalezca al gobierno de las instituciones.

Alcance de las relaciones intergubernamentales. Un capítulo importante en la definición de los principios del federalismo, es, sin duda, el que corresponde a las relaciones intergubernamentales. La base normativa del federalismo dada en lo fundamental por la Constituciones políticas y las leyes que integran el derecho público, son esenciales para situar y comprender su fundamento jurídico, más aun cuando tiene que haber congruencia con el orden político de la democracia en la cual el federalismo ocupa un sitio de primer orden.

Lo importante en el carácter democrático del federalismo, es que su modo de funcionar sea consecuente con las políticas públicas que condensan la cooperación entre los gobiernos y los ciudadanos y también entre los diferentes órdenes de gobierno. El núcleo funcional, operacional y factual del federalismo son las relaciones intergubernamentales, es decir, el conjunto de agencias, organismos, competencias, jurisdicciones, autoridades, responsabilidades y órdenes de gobierno que dan vida a la interacción e interdependencia de la gestión institucional; a las relaciones de cooperación, a la gestión pública con orientación democrática, a las formas de negociación y a las relaciones informales que se generan en los distintos espacios de la vida gubernamental.

Las relaciones intergubernamentales, siguiendo el pensamiento de Richard Rose, tienen como atributo que “las políticas públicas unen lo que las constituciones separan”. Lo medular de las relaciones intergubernamentales es que aluden al realismo institucional del federalismo, es decir, al modo en que funciona la cooperación efectiva entre las distintas agencias gubernamentales y comprenden a la vez,

las relaciones de coordinación que se establecen entre los órdenes de gobierno. Aunque el orden normativo es relevante en la visión del Estado de derecho, no consagra la operación real del mismo. En consecuencia, las relaciones intergubernamentales son el espacio institucional que hace posible el funcionamiento entre las diversas esferas de decisión y acción que combinan tanto lo federal, lo estatal, lo municipal y lo comunitario. Responden a la dinámica de los comportamientos institucionales y a la forma en que los actores de los diversos órdenes de gobierno son capaces de ordenar y coordinar programas que tienen impacto focalizado en la sociedad civil.

Las políticas públicas son el objeto central en las relaciones intergubernamentales, porque sus decisiones y acciones tienen impacto directo no sólo en la sociedad y la vida ciudadana, sino también en el estilo y operación de los gobiernos. La acción de las políticas públicas en este sentido, es oportunidad para situar la importancia de los procesos de implementación, dado que son una cadena de actividades y operaciones que tienen como meta última el desempeño eficiente de los organismos de gobierno. Así, los asuntos políticos y los asuntos públicos, ingresan al universo de la realización institucional, es decir, al modo en que se lleva a cabo el cumplimiento de las políticas públicas, con base en facultades y competencias que son el sustento de la fortaleza institucional de los gobiernos.

El modus operandi de las relaciones intergubernamentales es la coordinación interinstitucional. Las unidades del gobierno se enlazan entre sí a partir de bases de coordinación que deben traducirse en acuerdos, convenios, programas, planes, proyectos que se impulsan desde los distintos centros de la responsabilidad funcional. Las materias que comprenden las relaciones intergubernamentales son entre otras: alimentación, nutrición, educación, vivienda, trabajo, turismo, desarrollo

regional, desarrollo urbano, bienestar social, migración, ciencia y tecnología, agricultura, acuacultura, comercio, salud, empleo.

Esas materias son susceptibles de convertirse en programas públicos que pueden aplicarse en cualquier orden de gobierno, o bien, entre algunos órdenes de ellos que tienen interés en coordinar esfuerzos para alentar el desarrollo productivo de la sociedad y la economía de mercado. Son materias que se relacionan con políticas de promoción, estímulo y fomento que son propias del desarrollo institucional de las economías y los mercados. Son políticas que dan vida a la relación federalista de los gobiernos cuando las autoridades lo deciden para multiplicar la actividad productiva a favor de aumentar la inversión, el empleo, el comercio y los intercambios entre las regiones. Son políticas que implican el despliegue de acciones, recursos y programas que permiten la interacción de organismos en el cumplimiento puntual de objetivos y metas.

Para Deil S. Wright, las relaciones intergubernamentales tienen como características los siguientes: “1) el número y la variedad de las unidades intergubernamentales; 2) el número y la variedad de los funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; 4) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y 5) la preocupación por cuestiones de política financiera”. En este sentido, “Mientras que el federalismo enfatiza más sobre las relaciones interestatales, el concepto de RIG reconoce no sólo las relaciones estatales – nacionales e interestatales, sino también las locales nacionales, locales –estatales e interlocales; en pocas palabras, el concepto de RIG abarca todas las permutas y combinaciones de relaciones entre las unidades de gobierno”.

Con las relaciones intergubernamentales se acuñan las categorías coordinación intergubernamental y gestión intergubernamental con las cuales se ubican la esfera, competencia y relaciones entre los diversos órdenes de gobierno, la interacción de los mismos, su grado de coordinación, las relaciones interorganizacionales, los programas objeto de implementación, los procesos, etapas y resultados que se obtienen; el estilo para implementar las políticas públicas, los procesos de comunicación interinstitucional, la combinación de autoridades y liderazgos, lo cual da paso a las relaciones formales e informales; la asignación de los recursos públicos, las estrategias de operación institucional, los tipos de control, la calidad de las organizaciones y las diversas formas de negociación política que se aplican para concretar acuerdos, decisiones y propósitos.

Relaciones intergubernamentales en México. En el caso de México (Méndez1997:29-33), aunque no se ha adoptado de manera categórica el concepto relaciones intergubernamentales, hay casos que permiten su ubicación en términos institucionales que acreditan una práctica de gobierno orientada a resaltar la coordinación (Méndez,1997:34-38) entre la federación, las entidades federativas y los municipios. En 1971 se crean los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) que tenían como objetivo impulsar desde el ámbito federal, las acciones que favorecían el desarrollo regional de las entidades federativas.

En 1976 se formulan los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) como un conjunto de mecanismos que permiten transferir recursos a las administraciones públicas de la entidades federativas; en 1984 se convierten en un medio para cumplir con la política de desarrollo regional que se define en el Plan Nacional de Desarrollo y en 1992 se transforman

en Convenio Único de Desarrollo Social (CDS). En 1981, surgen los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), los cuales reivindican el papel de los gobiernos locales en los procesos de formulación y aplicación de las políticas públicas, considerando a la vez, la participación de organismos sociales en la tareas económicas.

Otro ejemplo de coordinación intergubernamental es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 1978. Su objetivo es dar participación en los totales de la recaudación fiscal a los estados, los municipios y el Distrito Federal promulgándose para tal efecto, Ley de Coordinación Fiscal. Así mismo, se impulsa la política para descentralizar los servicios de salud hacia los estados de la república. En 1989 se crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) a través de cual se establecen nuevas relaciones entre la federación y los municipios con fuerte ascendencia central, porque éstos tenían a su cargo la ejecución de las políticas hacia las regiones, sin intervenir en su formulación y sustento.

No menos importante es que en 1993 se formaliza el Acuerdo para la Modernización Educativa, en el cual se definen relaciones para dar paso a la política de descentralización, con el fin de que las entidades federativas tuvieran a su cargo la operación efectiva de la misma, en tanto que las autoridades federales tienen a su cargo las tareas de rectoría, dirección y supervisión. También impulsa el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000 y en 1999 se reconoce al municipio como un orden de gobierno, no como mera división administrativa de los estados; a partir de marzo 23 de 2000 –fecha en que entra en vigor la reforma al artículo 115 constitucional-, se reconoce que el Ayuntamiento es el cuerpo que gobierna al municipio. Este hecho constituye un acontecimiento genuino en la vida política del país, dado que se diluyen los resabios que consideraban la vigencia del concepto

niveles de gobierno, los cuales son opuestos al espíritu y contenido del federalismo, así como a las prácticas de la democracia política.

En 1998 se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación el Ramo 33, el cual es creado mediante adición al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal para fortalecer los recursos y las haciendas municipales. En un horizonte de mayor alcance político, se crea la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo y una de las tareas importantes que ha impulsado es que haber logrado que tanto el Ejecutivo y Legislativo federales participaran en la Convención Nacional Hacendaria realizada en febrero 2004, para luchar por mayores potestades fiscales y conseguir más recursos para financiar los programas públicos en el orden federativo de gobierno. En este caso, los excedentes por concepto de venta del petróleo se han distribuido entre las diversas entidades federativas para aumentar los recursos financieros de sus haciendas públicas.

La CONAGO es un contrapeso a las prácticas centralistas que antes se imponían de modo abrumador para dar vigencia a las políticas nacionales. Es un foro de análisis, acuerdos y negociación que ha permitido contrarrestar las desventajas que antes tenían las entidades federativas frente a las negociaciones con la federación. Un antecedente a destacar en ésta línea política, es la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), la cual se crea en 1998, con la participación de los gobernadores de Tlaxcala, Baja California Sur, Zacatecas, Nayarit y el Distrito Federal para constituirse en un foro de asociación y negociación ante las instancias centrales, para llevar a cabo el abordaje de asuntos relacionados con el federalismo y la descentralización.

Por otra parte y en un panorama de recuperación local en la gestión de los asuntos locales, los municipios han empezado a tener un papel

más activo en las relaciones intergubernamentales. Así, en 1994 nace la agrupación Ayuntamientos por el Municipio Libre, Asociación Civil; en 1997 surge la Asociación de Autoridades Locales de México y en ese año se crea la Federación Nacional de Asociaciones de Municipios en México (Paz, 2005:67.77), lo cual refleja el despertar de las fuerzas y energías municipales para tener mayor influencia en las prácticas del sistema federal mexicano. Lo descrito es prueba de que en México empieza a tener éxito lo que en otros países como España, Francia, Alemania, y Norteamérica se denomina como Asociacionismo Municipal y en esa forma de poder, las relaciones intergubernamentales adquieren un dinamismo más intenso que tiene como impacto la maduración política de los propios municipios, es decir, no son más sujetos pasivos y subordinados a las decisiones y políticas hipercentralizadas, sino actores con presencia e influencia en la gestación, definición e implementación de las políticas que corresponden a las relaciones gubernamentales. Se forman así, redes intergubernamentales (Morata,1999:120-130) y centros de decisión que apuntan hacia la existencia de relaciones de poder más amplias, complejas y dinámicas que rebasan la visión clásica de que los asuntos del federalismo sólo se ciñen al vínculo formalista de la federación y los estados.

El federalismo mexicano se ha impulsado de modo diverso y en razón de los momentos políticos que ha vivido el país y que se han caracterizado por la vigencia del autoritarismo y la práctica de las tendencias democráticas. Fue de naturaleza muy centralizada (Pérez,2003:37-50) en los tiempos en que el Estado y el presidencialismo no tuvieron contrapesos efectivos en el régimen político para evitar la espiral del poder en términos ascendentes. No tiene todavía originalidad genuina e institucional, es decir, que sea un ejemplo de organización y funcionamiento del poder inspirado en la adopción de los valores democráticos, sino que se alimenta de luchas, movimientos y protestas

que han provenido en lo fundamental, de los centros locales que tienen como elemento común, el freno a la centralización y el respeto por la autonomía política de los estados y los municipios para dar paso a un orden político más equitativo y funcional. La falta de originalidad no significa falta de avance federalista en los diversos puntos de la geografía política del país, ni tampoco que no se pueda estimular la cultura de la democratización, ya que ésta ha permitido que las relaciones de abajo hacia arriba tengan cada vez más fuerza política para revertir el peso de la centralización improductiva y decadente.

Con la democratización del régimen político que inicia a partir de 1977, y que se acelera en 1988, 1994 y 1997 hasta llegar a la alternancia del poder a nivel de la Presidencia de la República en el año 2000, el federalismo continua como la suma de procesos, movimientos e instituciones que se encaminan a dar consistencia a los valores de la democracia, teniendo como eje de acción principal, el vigor de los ámbitos locales de gobierno en términos de la descentralización (Pichardo,2004,110-111). El camino recorrido todavía es sinuoso, dado que falta la articulación real y efectiva entre el federalismo y la democracia política para que se armonicen como un atributo del Estado mexicano.

Desmontar la cultura y prácticas del federalismo centralista es requisito para encauzar la vida institucional del Estado mexicano por la senda del federalismo genuino y de la democracia fortalecida en una tarea que comprometa a los actores sociales y políticos con el orden institucional de la gobernanza eficiente. En consecuencia, las relaciones intergubernamentales en México se encuentran en nuevos horizontes que reflejan cómo la redistribución del poder continúa como proceso imparale y se proyecta hacia la formación de centros autónomos que no ceden en el propósito de alentar la vida al federalismo democrático.

La nueva gobernanza del país tiene que arraigarse a partir de la combinación y convivencia dada entre el federalismo (Merino,1996:353-362) y la democracia para que las relaciones (Deil,1977:67-80) intergubernamentales tengan un perfil de eficacia institucional. Ello incluye desde luego, el universo fortalecido de las relaciones intergubernamentales, las cuales han ingresado a la edad institucional de la democratización, considerando la nueva relación entre la federación y los gobiernos locales. Sólo así, es factible que México tenga un federalismo consistente y cooperativo.

Conclusión

En el tiempo contemporáneo la importancia de las relaciones de poder tiene entenderse en la lógica de la globalidad y por tanto de su redistribución. Ello implica que categorías como Estado, federalismo y división de poderes sean entendidos a la luz de un mundo en el cual se lleva a cabo una importante transformación del poder. Los desafíos por venir se relacionan con el modo de organizar el poder con base en instituciones creíbles, eficaces y adaptativas.

Bibliografía

Ayala Espino, José (1996) Mercado elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, México, Miguel Angel Porrúa.

Abdo Francis, José (2002) “Sistema de distribución de atribuciones en los Estados federados”, en Federalismo y regionalismo (coordinador) José María Serna de la Garza, Universidad Nacional Autónoma de México.

Argullol, Enrique (2005) “El federalismo en España”, en Federalismo y regionalismo (coordinadores) Diego Valadés y José María Serna de la Garza, Universidad Nacional Autónoma de México.

Barceló Rojas, Diego Armando (2005), Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cabrero Mendoza, Enrique “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria” en Políticas públicas municipales una agenda en construcción, México, 2003.

Dahl, Robert (1999) La democracia: Una guía para los ciudadanos, Madrid, Editorial Taurus.

Méndez Martínez, José Luis (2000) La importancia del gobierno local y regional en el mundo contemporáneo”, en Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Méndez Martínez José Luis (1997) Estudio introductorio Para entender las relaciones intergubernamentales, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales y Fondo de Cultura Económica.

Morata, Francese (1991) Políticas públicas y relaciones intergubernamentales, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Merino Huerta, Mauricio (1996) “El federalismo mexicano como tema de investigación” en Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Morlino, Leonardo (2005), Democracias y democratizaciones, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.

Paz Cuevas, Cuauhtémoc (2005) Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo mexicano, México, Red de Investigadores Locales A:C.

Pérez Correa, Fernando (2003) Temas del federalismo ¿De la centralización a la fragmentación?, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2004) Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, Colegio Mexiquense y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Sartori, Giovanni (1999) Ingeniería constitucional comparada, México, Fondo de Cultura Económica.

Valadés, Diego (2000) El control del poder, Universidad Nacional Autónoma de México.

Valdés, Diego (2002) Constitución y democracia, Universidad Nacional Autónoma de México.

Wright S. Deil (1997) Para entender las relaciones intergubernamentales, México, Fondo de Cultura Económica

Jaime Espejel Mena*

Misael Flores Vega*

José Joaquín Monroy Castrejón**

Abstract

Los autores exponen argumentos relacionados con la importancia del Estado en el desarrollo económico, debido a las tareas que impulsa en la promoción, estímulo y regulación, a fin de evitar que la incertidumbre altere el funcionamiento de la economía libre de mercado a consecuencia de factores como las crisis y los desajustes, mismos que impactan en el desempeño de la vida productiva, al aumentar los costos de transacción, situación que el Estado frena con políticas que sean el resultado de procesos que se orientan a la estabilidad y gobernabilidad, considerando la importancia de la inversión, el ahorro y el trabajo, entendidos como palancas del quehacer productivo.

Palabras clave: Economía, Estado, desarrollo, información y mercado.

The authors set out arguments related to the importance of the State in the economic development, due to the tasks that drives in the promotion, stimulus and regulation, in order of avoiding that the uncertainty alters the operation of the free economy of market as a result of factors as the crises and the misalignments, same that hit in the performance of the productive life, when increasing the costs of transaction, situation that the State restrains with policies that are the result of processes that orient to the stability and governability, considering the importance of the investment, the saving and the work, understood like handles of the productive task.

Key words: Economy, State, development, information and market.

* Profesores de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Zumpango.

** Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Zumpango.

Introducción

Todas las acciones colectivas que emprenden los distintos grupos en una sociedad no son el resultado espontáneo de sus elecciones, si no por el contrario, son resultado de las opciones que en mayor o menor medida son implantadas coercitivamente por el Estado, es decir, si los grupos o las organizaciones que intervienen en el Estado se guiaran sin un discernimiento Estatal y dichos grupos sociales se guiaran por intereses propios, estos tendrían altos costos para la toma de sus decisiones y una exacerbación en extremo, aunado a ello las posibilidades de cooperación serian cada vez menos.

Una de las determinantes por la cual Ayala Espino menciona la necesidad de incentivar un marco institucional fuerte capaz de dar certeza en el accionar del Estado, es por que dicho marco institucional crea un escenario social, económico y político más predecible sobre el comportamiento de los agentes que disminuya los costos de transacción y en consecuencia aumente el grado de inversión, el ahorro, el trabajo, el aumento de organizaciones colectivas complejas, generando un cambio institucional sin ser necesaria una reforma estructural.

En el lenguaje de algunos economistas, las instituciones definen y delimitan el conjunto de elecciones de los individuos. Las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana.

EL Estado es la institución más importante que tiene la modernidad del hombre; surge cuando existe la necesidad de restringir libertades y se fortalece con la voluntad de los hombres, libertades que llevan implícitamente el interactuar en las organizaciones mercantiles y estatales.

En las últimas dos décadas un nuevo objeto de estudio, se encuentra para los especialistas en las ciencias sociales, en el centro del debate: como reformar al Estado, para obtener estabilidad política y crecimiento económico, y si es posible reformar algo no consolidado o por consolidarse.

La construcción ideológica de toda reforma parte de una crisis de lo cual se pretende reformar, no obstante dicha construcción lleva consigo la aplicación de, mecanismos y herramientas que ayuden a dicha reforma, mecanismos o instrumentos como normas, leyes, acuerdos, sanciones e incentivos, estructuras y modelos mentales.

El presente trabajo, pretende contribuir a la reflexión sobre la función del Estado en el desarrollo económico. Una vez que las perspectivas teóricas del Estado de bienestar mostraron su inconsistencia, para explicar los desarrollos de algunas regiones o el reciente cuestionamiento, dadas las crisis financieras y económicas, de los Estados con una vanguardia en su economía de libre mercado; la mirada se dirige al institucionalismo económico. A la disminución de la incertidumbre a través de un conjunto de instituciones que le permitan al Estado garantizar ciertos márgenes de gobernabilidad a los ciudadanos.

El Estado como institución

Históricamente en el estudio de la ciencias sociales se han presentado diversos objetos de estudio, un de ellos es el Estado, el Estado como institución formal; surge particularmente en la ciencia política, analizando

el comportamiento de la sociedad a partir de sus instituciones formales¹ y de cuán efectivo es su funcionamiento.

La relevancia de las instituciones estriba -sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno- en que conforman el principal medio a través del cual se estructuran no sólo la democracia, sino además y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política. (Zucker, 2001: 126-153).

De acuerdo con March y Olsen (1997), el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, cultura política, determinación de políticas públicas, elección racional y élites políticas ya no sólo a nivel de los Estados Unidos y Europa, sino incluso en nuestro contexto latinoamericano.

Después de todo, teóricos como Thomas Hobbes y más recientemente la teoría de juegos, de Von Newmann y Morgenstern,² entraron en escena para explicar a la organización política institucionalizada, es decir, al

¹ Las instituciones formales van ha ser definidas como:

- a) Las reglas del Juego que norman los diversos intercambios de los actores (función de libertades, sociales, políticas y económicas).
- b) Estructuras de incentivos que permite construir organizaciones, para a su vez hacer cumplir sus reglas y guiar el intercambio a menores costos de transacción.
- c) Restricciones del oportunismo de los grupos e individuos atenuando problemas de incertidumbre y riesgo que dificultaran o volverán muy costosos el intercambio.
- d) Modelos mentales que facilitan el cálculo de las distintas transacciones en las que incurren los agentes.

² Es el creador del campo de la Teoría de Juegos. En 1928 publica el primer artículo sobre este tema. En 1944, en colaboración con Oskar Morgenstern, publica la Theory of Games and Economic Behavior. Las formulaciones matemáticas descritas en este libro han influido en muchos otros campos de la economía. Por ejemplo, Kenneth Arrow y Gerard Debreu se basaron en su axiomatización de la teoría de la utilidad para resolver problemas del Equilibrio General de corte económico, ya que es en este campo donde se desarrollan dichas teorías.

Estado. En el fondo, la política es la búsqueda ampliada de mejores procesos de discernimiento colectivo, si al final de lo que se trata es de sortear los obstáculos que inexorablemente presenta todo sistema democrático. La acción colectiva ocurre en la comunidad política por que se han establecido procedimientos normalizados para suministrar a los actores políticos los incentivos adecuados, con el propósito de emprendan las acciones necesarias para suministrar un bien público o controlar un efecto económico (Kenneth y Bonchek, 2005: 289).

EL nuevo institucionalismo económico

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, mas formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (Douglass, 1993: 13).

Dentro del neoinstitucionalismo económico, la estabilidad es el resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica; es decir, se puede dar un cambio pero de manera incremental. En general, el cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en función naturalmente de maximizar ganancias e intereses particulares.³

De manera tal que las instituciones dentro de esta vertiente del neoinstitucionalismo económico, no sería otra cosa que los grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía,

³ Recordemos, que la máxima de todos los planteamientos teóricos en el pensamiento económico surgen en función de la asignación de recurso; maximizar ganancias a través del Estado y regular intereses económicos de particulares a través del Mercado.

se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción. Siendo así, la racionalidad guiará las conductas y los propios procesos de producción y reproducción social, incluyendo el cambio institucional.

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

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

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

Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas, rutinas que después de un largo periodo se convierten en hábitos para lograr instituciones. La existencia de rutinas permite reducir los problemas de elección de estrategias y por tanto, reducen la

incertidumbre en la acción de la organización. Son organizaciones las empresas que pretenden alcanzar la maximización a partir de alguna ventaja comparativa en el mercado, los partidos políticos que actúan en determinado régimen, el congreso, las universidades, los aparatos burocráticos, entre otros.

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

Un incentivo importante para la creación y respeto de instituciones es que reducen los riesgos y la incertidumbre económica y social. En este aspecto las instituciones son importantes porque: 1) favorecen la difusión y abaratamiento de la información y 2) promueven la vigilancia, cumplimiento a bajo costo de los contratos y los derechos de propiedad. Y facilitan soluciones a controversias asociadas a fallas del mercado.

En consecuencia, las instituciones permiten disminuir riesgos y aumentar la seguridad del intercambio para emprender procesos económicos complejos y de largo plazo.

El Estado tratará de disminuir, hasta donde ello es posible, las expectativas de riesgos y frustraciones sociales para dar certidumbre al intercambio y favorecer la creación de ambiente económico propicio para el desarrollo.

El neoinstitucionalismo económico fija atención en el objeto estudio llamado instituciones económicas, y deja en segundo término la

especulación generada por los integrantes de una organización, de tal manera que dichas instituciones son creadas por el individuo para la restricción de sus acciones y comportamiento frente a oportunidades de lucro.

El giro metodológico, que aporta el nuevo institucionalismo económico no indica una solución generadora en las instituciones para un desarrollo económico, es un punto de partida que notara gran importancia siempre y cuando estén involucradas en la creación de arreglos y acuerdos institucionales entre el Estado y el mercado (costos de transacción, costos de información, elecciones y conducta, contrato, organizaciones económicas y los derechos de propiedad, emanada de la escuela de los derechos de propiedad), es decir, un apoyo teórico de esta corriente económica, se encuentra en la teoría de la elección racional; el como elegir maximizando recursos por medio de procesos cognitivos, propios del hombre económico⁴ o del hombre administrativo. Aunado a ello se

⁴ El comentario se realiza a la luz de los trabajos de Herbert Simon (1982), James March y Johan Olsen. El tabajo de March y Olsen (1997) sobre teoría organizacional está orientado a poner en juicio el concepto de racionalidad como explicación unívoca del comportamiento organizacional desde dos etapas evolutivas: la primera a partir del concepto de satisfacción y racionalidad limitada y la segunda a partir de las nociones de temporalidad, preferencias y ambigüedad organizacional. La primera etapa cuestiona el paradigma racional que dominaba en los años cincuenta a la disciplina de la administración pública. Herbert Simon argumenta que los seres humanos no buscan optimizar sus decisiones organizacionales debido a dos razones: la primera, porque la capacidad cognoscitiva de los individuos es limitada, ya que no son capaces de captar y procesar la información derivada del problema que enfrentan y la segunda, porque las decisiones organizacionales generalmente se toman bajo restricciones presupuétales y de tiempo, lo que también hace imposible la optimización o la racionalidad total en el momento de decidir. En consecuencia, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones que tiene como propósito la optimización de los recursos es irreal, por la insuficiencia de los recursos y de información que se presenta en las instituciones.

Simon propone un modelo alternativo en la toma de decisiones organizacionales, denominado modelo de racionalidad limitada. Este modelo se basa en la percepción de que los que toman las decisiones no pretenden optimizar al máximo los recursos organizacionales, por el contrario, se encuentran cursos de acción que les proporcionan resultados aceptables y mediante los cuales cubren los propósitos institucionales. Así, el modelo de racionalidad limitada no pretende decidir con información completa, sino asume que las preferencias son estables y que el tomador de decisiones las conoce. De ahí el matiz de percepciones entre racionalismo y racionalismo limitado, siendo el último en donde encuentra expresión el nuevo institucionalismo y a lo que denominamos, hombre administrativo.

observa, estudia y analiza la calidad de las políticas públicas y de las instituciones. Afirma Mancur Olson (1996), es el factor decisivo del crecimiento.

Las naciones que han elegido correctamente han alcanzado índices de desarrollo y por consiguiente de crecimiento económico aceptables, mientras que los que eligen erróneamente no solo se estancan en los objetivos, sino que retroceden institucionalmente.

La presencia de instituciones malas o ineficientes (a pesar de los esfuerzos individuales, la dotación original de recursos, la ubicación geográfica, el capital humano y el capital social), no permiten alcanzar buenos resultados, es decir, la presencia de los anteriores elementos no necesariamente garantiza aprovechar el potencial existente. Desde esta perspectiva, los países son pobres porque carecen de incentivos que permitan a los agentes capturar las oportunidades de ganancias. El surgimiento de estas estructuras de incentivos no es espontáneo, y tampoco es una consecuencia de la conducta racional individual. La estructura de incentivos no sólo es resultado de las políticas económicas prevalecientes en cada periodo, sino además, es el fruto de los arreglos institucionales a largo plazo, por ejemplo, el sistema legal que garantiza el cumplimiento de los contratos y la protección de los derechos de propiedad, de las estructuras políticas, del marco constitucional, y de las características de los grupos de interés. Si este argumento es correcto, entonces las diferencias de ingreso entre los países se deben a la calidad de las políticas públicas y de las instituciones y, en consecuencia, no se explican por los diferenciales en el acceso a los acervos de conocimientos, la debilidad de los mercados de capitales, o las diferentes dotaciones de recursos naturales, o por diferencias en el

capital humano y social, como sostienen distintas teorías de inspiración neoclásica. La única causa residual que resta es el papel de las políticas públicas y las instituciones (Douglass, 1981: 30).

El neoinstitucionalismo, en cambio, introduce las variables institucionales como endógenas. Parafraseando a Joseph Stiglitz (Stiglitz, 1990: 12), las instituciones, la historia y la teoría son importantes, y sugiere que una tarea clave consiste en intentar revelar el significado de las instituciones, para ver más allá del simple intercambio económico, y mostrar cómo es que las instituciones tienen su propia vida. Las instituciones dice Stiglitz no pueden ser consideradas como dadas, ellas deben ser explicadas.

En esa lógica, el enfoque institucional es predecible para mejorar el entendimiento de los siguientes cuatro aspectos: 1) las fricciones sociales y los conflictos distributivos que ocurren en el mundo real cuando se relacionan la economía y las instituciones por medio de las leyes que reglamentan el intercambio, los contratos, las regulaciones y los derechos de propiedad. Estas fricciones, además, dan lugar al surgimiento de los costos de transacción (costos de información, costos de contratación y costos de negociación), y éstos, en última instancia determinan el desempeño económico; 2) las relaciones que se entablan entre los cambios en los precios relativos y los cambios en las instituciones, y busca cuáles son sus implicaciones en términos del comportamiento y las elecciones racionales de los individuos y de los grupos; 3) las elecciones racionales individuales y de los grupos, restringidas por las instituciones. Es decir, los individuos y grupos eligen racionalmente, pero no actúan en un vacío institucional sino, por el contrario, no están bien informados, y deciden en un mar de incertidumbre. Los individuos, en la realidad, reaccionan frente a las instituciones, contratos, regulaciones, y las políticas públicas y, por supuesto, frente a las acciones de otros agentes y, finalmente, pero menos importante y 4) el papel del Estado,

porque su intervención puede ser requerida, en muchos casos, para remontar fallas del mercado. Ciertamente, nada garantiza que el Estado también puede fallar y para ello también se requieren instituciones que ayuden a corregir las fallas del gobierno.

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

Buena parte del desarrollo del institucionalismo tuvo sus máximos exponentes en la ciencia política británica. Para David Apter (1974), el institucionalismo fue el enfoque más o menos exclusivo en la política comparada, hasta, y también bastante después de la Segunda Guerra Mundial. Su énfasis original se situaba en la ley y la constitución, sobre cómo evolucionaron en sus diferentes formas el Estado, la soberanía, las jurisdicciones, y los instrumentos legales.

Además, el nuevo institucionalismo lleva implícito una metodología institucional descriptiva, que en los años noventa se proyecta como enfoque apoyándose en la política comparada. De allí que buena parte de los trabajos producidos tienden a establecer, necesaria e

implícitamente, comparaciones ya sea a nivel de gobiernos, partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros.

El neoinstitucionalismo según March y Olsen “debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil” (1997: 41).

El neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines. No perdamos de vista que el contexto será fundamental por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre nuestras conductas y sobre el individuo como tal. Asimismo, el papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política, respectivamente.

Cabe señalar, que dentro del neoinstitucionalismo una cuestión que ha demandado atención, está referida al cambio institucional, partiendo de que este último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.

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

Las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político sino, además, es “innegable que afectan el desempeño de la economía

[...] reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana” (1993:13).

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

El neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos y su significado y papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente. Destaca en primer lugar, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo de que conforman el cemento de la sociedad; en segundo lugar, el neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistémicas entre ambas; en tercer lugar, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales.

El neoinstitucionalismo presupone ser un enfoque sumamente dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente. Se parte de la premisa de que las instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos. El que una institución sea estable no implica que acuse cambios. Siendo así, el cambio institucional es de gran importancia para el análisis institucional.

Asimismo, no hay que olvidar que el resurgir del interés por estudiar las instituciones obedece y es la consecuencia de los diversos cambios

y transformaciones experimentados en el seno de la sociedad, en el funcionamiento del Estado (cada vez más complejo y diferenciado). Además, la mayoría de los principales agentes en los sistemas políticos y económicos modernos son organizaciones formales, procedimientos, instituciones legales, prácticas institucionalizadas y demás que, ciertamente, tienen un papel dominante en la vida contemporánea y en la propia constitución de la sociedad. Las instituciones articulan y desarticulan, estructuran y desestructuran, integran y desintegran, promueven y restringen nuestras conductas, nuestras reglas, códigos, tradiciones, entre otros. Cuando se incorporan los costos de oportunidad y de transacción, el intercambio se convierte en un proceso más complejo.

Por ejemplo, Max Weber advirtió a los economistas sobre la necesidad de analizar simultáneamente las relaciones interinfluyentes entre la economía, las instituciones y los valores. Como es sabido, Weber realizó desde la anterior perspectiva importantes contribuciones a las ciencias sociales, y a la economía en particular. En sus conocidas obras *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1904-1905) y *Economía y sociedad* (1922) puso de relieve la necesidad de relacionar la economía, la política y la sociedad (Weber, 1977: 62).

Calidad de instituciones y desarrollo económico

Las diferencias en el desempeño económico pueden ser explicadas por la eficiencia y eficacia que desempeñen dichas instituciones. No obstante el entorno o medio en el que las instituciones se han logrado o no desarrollarse han determinado el grado de industrialización y de capital humano en acción, es decir, las instituciones lograron equilibrar un proceso que todos los gobiernos desearían equilibrar: el crecimiento

del gasto público gracias a sus instituciones, crecimiento que deriva en tres hipótesis:

- a) hipótesis de crecimiento del gasto publico por el lado de la demanda;
- b) hipótesis de crecimiento del gasto publico por el lado de la oferta y un último pero no menos importante;
- c) hipótesis del crecimiento del gasto público por la expansión de la burocracia.

Corresponde a la vertiente del enfoque neoinstitucional que integra los presupuestos del análisis racional de (economía) y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política. Se concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones.

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

El neoinstitucionalismo en la ciencia política retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. Asimismo, y paralelo a la importancia que tiene el Estado, están los partidos políticos, grupos económicos, organizaciones no gubernamentales y el parlamento, como integradoras del orden y estabilidad de los sistema políticos.

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

El pensamiento institucional destaca el papel desempeñado por las estructuras institucionales en la imposición, lo hemos señalado, de elementos ordenadores de las conductas, de la convivencia y de las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad y el Estado, respectivamente.

El neoinstitucionalismo en sus más diversos enfoques parte de la premisa que las instituciones importan y subrayan en mayor o menor medida un papel central en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política.

Con el estudio de las instituciones se abre un espacio analítico muy rico, capaz de vincular motivaciones, comportamientos y orientaciones individuales con macroestructuras sociales y políticas. En este sentido, el estudioso de los fenómenos políticos encontrará en la incorporación de las instituciones a su análisis, un componente de mucha utilidad y capacidad explicativa para dar cuenta y aprehender resultados en cuanto a interacción.

Sin embargo, a pesar de las deficiencias, se ha reconocido que el institucionalismo, en general, ha contribuido a mejorar el entendimiento de la economía en los siguientes aspectos (Ayala, 1999: 54): 1) la economía no se reduce a relaciones entre mercados, precios y

cantidades, en realidad, la dinámica de la economía no podría entenderse sin el importante papel de los derechos de propiedad, los contratos, las negociaciones políticas, las acciones colectivas, las regulaciones económicas, los sindicatos y, en general, las intervenciones del Estado en la economía a través de la amplia gama de políticas públicas; 2) la economía tiene que ser estudiada dinámicamente y como un todo (holísticamente). El institucionalismo sostiene que es plausible la existencia de distintos puntos de equilibrio. En parte, debido al papel de las instituciones, es decir, en ocasiones las instituciones pueden empeorar o mejorar la asignación de recursos; 3) es importante el comportamiento macroeconómico individual, pero tanto o más importante es también el comportamiento macro social de los grupos, fuerzas políticas, y coaliciones sociales, cuando actúan en procesos de elección pública y acciones colectivas en los cuales, además, coexisten elecciones mercantiles y no mercantiles, y 4) es importante el análisis empírico de los fenómenos vinculados a las instituciones, y no sólo a través de métodos deductivos típicos de los modelos económicos abstractos.

La relación entre el Estado, el desarrollo, las instituciones y la propia administración pública es estrecha. Se puede plantear, que ni la denominada reforma del Estado ni la de sus organizaciones o de su administración pública se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de las regiones o de los estados. El desarrollo es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales observables, sino porque, en países de débil institucionalidad un pacto político o nuevo arreglo institucional, orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Un nuevo arreglo institucional para nuestro tiempo debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de centro-izquierda y de centro-derecha renovados, debe incluir las grandes transformaciones siguientes: 1) superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el estado de derecho. Esta afirmación implica una agenda institucional de reformas políticas, que habrá de incluir: cambios al sistema electoral y de partidos; incrementar la información y transparencia y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo, el patrimonialismo político y el nepotismo de los aparatos administrativos; garantizar la efectiva división de funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad, construir y consolidar los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas y de someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos; 2) superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en auténtica economía de mercado abierta y competitiva, únicas hoy capaces de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural u organizacional, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad. Lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por el otro, crear cuando proceda marcos reguladores más eficientes. Pero para que los compromisos reguladores sean creíbles es necesario eliminar el riesgo de alteración arbitraria de los marcos

reguladores a través de un régimen de legalidad administrativa y de responsabilidad administrando por jueces y tribunales creíbles. Y 3) salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, la salud, la educación y la previsión social. Para todo ello hay que replantar la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes de lo social.

Las tres transformaciones planteadas, exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Es necesario considerar al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

Comentarios finales

Las instituciones conforman el principal medio y eje a través del cual se estructuran, el sistema político y por consiguiente, de manera especial, las prácticas políticas, conducta, reglas, normas, estructuras, incentivos,

castigos, rutinas, códigos y así también los procesos de sociabilización, participación e interacción social.

Según D. North o W. Powell, las instituciones son exteriores al individuo, el cual es consciente de tal distancia y por consiguiente puede actuar sobre las instituciones con el fin de cambiarlas o bien mantenerlas al fin de asegurar los resultados de política pública favorables a sus intereses. El contexto institucional premia en gran medida el desempeño económico de una nación, y porque no, de los bloques económicos que se formen. No obstante el desarrollo de una disciplina que tiene como objeto de estudio las organizaciones, individuos e instituciones, no ha sido definida. O en otras palabras, las múltiples interpretaciones que se conciben en torno a ella, hacen difícil el establecimiento de un consenso acerca de los términos institución, organización e individuo.

Es difícil concebir, un escenario sin las instituciones que estructuren históricamente momentos en el actuar de la organizaciones de cualquier nación; las vertientes del sistema legal o marco institucional que ejercen coerción a través de la administración pública son generalmente de con dos directrices, una denominada estática, que fija un modelo normativo, de acuerdo con el cual los agentes e individuos deben comportarse y dos, dinámica, que permita recoger negociaciones y transacciones tanto del Estado como del mercado que ocurren en el procesos legal.

José Ayala Espino sustenta que el sistema legal no garantiza per se la realización del intercambio, por ello es necesario e importante el ejercicio coercitivo que garantice la obligatoriedad de estos, es decir el intercambio de bienes y servicios a través de coordinación y negociación se generara la cooperación y maximización del bienestar social e individual.

En general, la existencia de las buenas o malas instituciones, a pesar de la presencia de los esfuerzos individuales, recursos, ubicación geográfica, capital humano, recursos humanos e incluso de voluntad política, de incentivar a la inversión, empleo, consumo, la subsistencia de un sistema flexible de impuestos no garantiza un desempeño económico en todo caso el surgimiento de estos incentivos no es espontáneo y mucho menos es consecuencia de una elección racional por parte del hombre económico hacia el hombre administrativo, sino el desempeño económico dependerá de los arreglos institucionales a largo plazo entre el Estado y el mercado, por ejemplo el de los derechos de propiedad, costos de transacción o la economía basada en la información.

El nuevo institucionalismo económico a diferencia del viejo institucionalismo, plantea a las variables institucionales como endógenas y uno de los máximos exponentes en nuestro país lo fue José Ayala Espino, quien nos muestra que la historia, las instituciones y la teoría, no son más que la antesala para comprender, analizar y descubrir un desempeño económico.

Bibliografía

Alter, David (1974). Una Teoría Política del Desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, José (1993). Instituciones y Económica, México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, José (2003). Instituciones para Mejorar el Desarrollo. Un nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar, México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, José (1999). Economía del Sector Público Mexicano, México, UNAM.

Banco Mundial (1997). World Development Report 1997, Washington.

Brunsson, Nils y Olsen, Johan (2007). La Reforma de las Organizaciones, México, CIDE.

North, Douglass (1981). Estructura y Cambio en la Historia Económica, México, Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass (1993). **Instituciones Cambio Institucional y Desempeño Económico**, México, Fondo de Cultura Económica.

Kenneth, Shepsle y Bonchek, Mark (2005). **Las Formulas de la Política. Instituciones, Racionalidad y Comportamiento**, México, CIDE.

March, James y Olsen John (1997). **El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política**, México, Fondo de Cultura Económica.

Simon, Herbert (1982). **El Comportamiento Administrativo**, Buenos Aires, Aguilar.

Stiglitz, Joseph (2003). **Economía del Sector Público**, Madrid, Antoni Bosch.

Weber, Max (1977). **Economía y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica.

Zucker, Lynne (2001). "El papel de la institucionalización en la persistencia cultural" en Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) **El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional**, México, Fondo de Cultura Económica.

Abstract

En México se han llevado a cabo dos reformas institucionales que corresponden a los gobiernos municipales. La primera reforma (1983), otorgó al municipio mayores competencias, facultades y recaudación de impuestos locales. La segunda reforma (1999), convierte al municipio en forma de gobierno. Por lo que existen las condiciones para una tercera ola de reformas en los gobiernos locales que incluya: una reforma política en la que se incorpore la reelección de los presidentes por un segundo periodo de tres años; la reforma administrativa con una adición al artículo 115 constitucional, en el que se establezca la profesionalización en los gobiernos locales, se elabore la ley de profesionalización de los funcionarios municipales y contenga la creación de un órgano regulador en la materia. Si estas dos condiciones se cumplen, los gobiernos locales mexicanos estarán en una etapa de mayor desarrollo político y administrativo.

Palabras claves: gobiernos locales, captura de élites locales y profesionalización.

In Mexico have carried out two institutional reforms that relate to municipal governments. The first reform (1983), gave the city greater powers, powers and raising taxes. The second reform (1999), transforms the town in the form of government. As the conditions for third wave of reforms in local government including: a reform policy that will incorporate the re-election of chairman for a further period of three years, the administrative reform with an addition to Article 115 Constitutional, which sets professional in local government is drafting the law of the professionalization of municipal officials and contains the creation of a regulatory body in the field. If these two conditions are met, local governments Mexicans are in a stage of further developing political and administrative.

Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Premio INAP 1997 y Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Investigador Nacional nivel I, en el Sistema Nacional de Investigadores. Es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) en el campus Zumpango.

Keywords: local governments, local elite capture and professionalization.

Introducción

En un mundo globalizado con una interdependencia en diversos ámbitos económicos, políticos y sociales, dentro de un contexto de acelerado desarrollo tecnológico, contrariamente a esa tendencia, lo local vuelve a mostrar la necesidad de considerarlo como una instancia esencial en la relación de los ciudadanos con su comunidad y con la primera forma de gobierno en la que interactúa. La organización local como órgano político-administrativo se encuentra inserta en el orden federal y con una comunicación directa con la ciudadanía. La condición del gobierno local no se limita a su operación como organización administrativa, se vincula también al carácter adquirido como poder real y eslabón fundamental de contacto con los ciudadanos.

La construcción de identidades y sentimientos de pertenencia encuentran en lo local el primer punto de andamiaje. También en este locus se define un buen número de acciones, dirimidas socialmente, que otorgan contenido a lo público bajo marcos estrechos de relación entre gobernantes y gobernados (García, 1999:7). El nivel local representa el primer contacto de los ciudadanos con una instancia de gobierno, por lo que representa un ámbito de intercambio de demandas y servicios públicos entre ciudadanos y autoridades.

Los gobiernos locales –municipios– en México han tenido dos grandes reformas institucionales durante el siglo XX. La primera reforma (1983) al artículo 115 constitucional, relativo al municipio, sus competencias y facultades, permitió incrementar las competencias y herramientas a los gobiernos locales. Se reserva todo el contenido del artículo para regir la vida municipal, pasando lo relativo al régimen interno de las entidades federativas al artículo 116; además genera mayores posibilidades de acción local y la posibilidad de recaudar los impuestos relacionados

a la propiedad, destacándose el predial. La segunda reforma (1999), corresponde a modificaciones en ese mismo artículo, por la cual el municipio se convierte en forma de gobierno. Se le otorga autonomía al municipio al afirmar que el “gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”, además de sustituir el término de administrar por el de gobernar. Con esta reforma se revitaliza la vida municipal debido a que reconoce finalmente el carácter de gobierno al municipio, crea mejores condiciones para que el tercer orden de gobierno esté en mayores posibilidades de construir su destino conjuntamente con la comunidad de su entorno (Moreno, 2009:31).

En ambas reformas constitucionales se ampliaron las facultades y atributos institucionales de los gobiernos locales mexicanos, sin embargo no se acompañaron a estas transformaciones las capacidades políticas y administrativas necesarias para permitir la reelección de los presidentes municipales hasta por un segundo periodo o que su duración sea de seis años -como ocurre en los niveles federal y estatal- así como sentar las bases de un mayor nivel de profesionalización de los funcionarios locales. Por lo que hace falta una tercera generación de reformas al artículo 115 constitucional. La primera, la reforma política en la que se incluya la reelección de los presidentes por un segundo periodo de tres años; la segunda, la reforma administrativa con una adición al referido artículo, en el que se establezca la obligatoriedad de la profesionalización en los gobiernos locales, que posteriormente se pueda elaborar la ley de profesionalización de los funcionarios municipales, y que al mismo tiempo, incluya la creación de un órgano regulador en la materia para asegurar la formación, capacitación y desarrollo profesional de los funcionarios locales.

En este ensayo nos proponemos revisar a los gobiernos locales mexicanos bajo la siguiente óptica: primero, describimos la tesis de la “captura de las élites de los gobiernos locales” de Bardhan (2001 y 2004) que nos sirve como marco de referencia para explicar una de las razones del por qué, las élites locales prefieren gobiernos débiles y funcionarios locales con niveles bajos de profesionalización, ya que son más manejables y útiles para sus propósitos como grupos. Segundo, de manera sucinta se realiza un bosquejo de la situación administrativa de los funcionarios locales mexicanos, tratando de mostrar las debilidades y fortalezas de los mismos en su actuación en los gobiernos locales, lo cual es un paso obligado antes de presentar una propuesta. Tercero, se revisan las condiciones políticas de los gobiernos locales para que se permita la reelección de los presidentes municipales, con el fin de que los ciudadanos puedan valorar o rechazar su gestión institucional. Cuarto, ligado al punto anterior se propone una adición al artículo 115 constitucional para establecer la profesionalización en los gobiernos locales y posteriormente la elaboración de una ley de profesionalización de los servidores locales, que permita contar con un órgano federal que se encargue de su capacitación y profesionalización, estableciendo nuevos sistemas de mérito que acaben con el viejo sistema de “botín” que es una constante en los gobiernos locales. Por último, se presentan algunas ideas que pueden considerarse como conclusiones y la bibliografía consultada.

La captura de las élites locales como obstáculo para profesionalizar los gobiernos locales

El gobierno local es la instancia donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y donde se instalan las relaciones más próximas

entre gobierno y la ciudadanía. El gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana y ejercer el gobierno democráticamente (Ziccardi, 1996:13).

Los gobiernos locales en su organización y funcionamiento cotidiano encuentran diversas fuerzas que pueden, por un lado, contribuir a su acción colectiva mediante apoyos para alcanzar el interés público, pero por otro lado, también pueden obstaculizar la gestión local. Entre estas tendencias se encuentran las condiciones políticas y las administrativas existentes en los gobiernos locales. Dentro de los asuntos políticos, un problema central en los gobiernos locales es que está sujeto a lo que se denomina “captura por parte de las élites locales” (Bardhan, 2004:12). En áreas de elevada desigualdad social y económica, los problemas de la “captura” de las agencias locales de gobierno por parte de la élite local pueden ser rígidos, quedando las secciones más débiles y pobres de la población gravemente expuestas a su merced y malversación (Bardhan, 2001:93), producto de la imposición de sus intereses particulares como élite por encima de los intereses comunitarios.

De acuerdo a Bardhan (2004) la gente poderosa, generalmente los grupos con poder económico, capturan el gobierno local y desvían los recursos en su beneficio particular. Mientras que la gente pobre no tiene suficientes servicios ni recursos en su beneficio. La facilidad para que una élite local capture el gobierno local dependerá de varios factores: el nivel de desigualdades sociales y económicas dentro de la comunidad; de la tradición de participación política de los ciudadanos; de cuán consiente sea el votante; de la transparencia y regularidad de las elecciones; de la transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones locales; y de la atención que presten los medios de comunicación, entre otros.

Todas estas circunstancias determinan la facilidad o dificultad para que la élite local pueda capturar al gobierno local por un largo tiempo.

Aunque en el gobierno central también está capturado por grupos de intereses influyentes y poderosos, es cierto, que las élites están más divididas en el nivel local. En el gobierno central las élites tienen que competir con las otras y estos grupos diferentes pueden neutralizarse uno al otro. En el nivel local, si la situación es de gran inequidad, pequeños grupos de gente influyente pueden cooperar e ir juntos contra los intereses de la comunidad. Es posible que puedan formar una camarilla de funcionarios, políticos, contratistas y grupos de interés. Hay múltiples relaciones sociales y económicas entre la gente influyente local, que puede actuar como una gran barrera a la entrada en estos lugares a otros grupos interesados en capturar al gobierno local (Bardhan, 2004:12), o bien, organizaciones ciudadanas que tratan de influir para beneficiar a la comunidad.¹

Por lo que se refiere a los problemas administrativos, hay muchas dificultades de gobernanza local. Uno es que en el nivel local, particularmente en el municipio, no siempre se dispone de personal técnico y administrativo adecuado. La gente en ese nivel local, no cuenta con el perfil y la preparación profesional adecuada. No tiene experiencia técnica o administrativa, aunque a veces tiene un ingenio sorprendente y propone soluciones a problemas complejos (Bardhan, 2004:10).² Adicionalmente, en el nivel local en ocasiones el gobierno

¹ Cuando el gobierno local es capturado por los poderosos y los ricos, no son raros los casos en que grupos subordinados apelan a las autoridades supralocales demandando protección y auxilio. La intervención desde arriba en remotas regiones de un país pobre por parte del largo brazo del Estado, ha sido por petición y no siempre por imposición arbitraria (Bardhan, 2001:94).

² Añade Bardhan (2004) que: “En muchos países la democracia local no funciona correctamente. Incluso en países que son democráticos, particularmente en países en desarrollo, los mecanismos de rendición de cuentas son generalmente débiles”.

no tiene la suficiente capacidad para aumentar los impuestos, por lo que si se devuelve la autoridad al gobierno puede tener problemas en gestionar sus competencias, dado que no tiene la suficiente capacidad administrativa o los suficientes ingresos para contratar personal. En los impuestos locales, el alcance de su gravamen suele ser bajo, particularmente en los gobiernos locales pobres.

Bajo esta lógica, a las élites locales les conviene que los gobiernos locales sean débiles, cuenten con personal técnico y administrativo poco preparado, con una mínima experiencia, alta rotación de personal, falta de continuidad en los programas de trabajo y con un escaso nivel de profesionalización. Bajo estos supuestos la “captura” de las élites locales será relativamente sencilla y provechosa para sus intereses particulares, en detrimento de los intereses de las comunidades locales. El sistema idóneo para esta clase de “captura” de las elites locales es el botín político, donde el político que obtiene un cargo de elección popular -presidente municipal- es el encargado de designar libremente a funcionarios locales en función de su cercanía, vínculos familiares o intereses personales, sin considerar su preparación y perfil profesional. El sistema de botín prevalece en lugar del sistema de mérito.

Por ello, resulta común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión del territorio local, el presidente municipal forme un equipo de trabajo técnico y administrativo de su confianza, el cual realizará una amplia y variada gama de funciones de gobierno del territorio. En el caso de México, no existen reglas de juego claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, ni tampoco de los funcionarios y los técnicos. (Ziccardi, 1996:15-16). Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. Sin embargo, es obvio que los recursos humanos son de fundamental importancia para lograr una actuación

gubernamental tanto eficiente como democrática, y de la capacidad profesional y política de los mismos depende, el tipo de relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía.

Uno de los efectos más perversos de la captura de las élites a los gobiernos locales se muestra en la forma y grado de corrupción. Debido a que prevalece la propensión a la corrupción del gobierno local, la cual dependerá de la fortaleza de los mecanismos locales de rendición de cuentas. Esta clase de reformas dan más poder a los pobres, haciendo que los gobiernos locales se tornen más responsables y poco proclives a actos de corrupción, debido a que se disminuyen los amplios márgenes de discrecionalidad. También es importante la realización de auditorías de gestión y que los órganos internos de control las realicen en los niveles locales, con el propósito de fiscalizar el manejo de los recursos públicos. Adicionalmente, es importante que los gobiernos locales cuenten con una Ley de Acceso y Transparencia en la Información, debido a que las burocracias no tienen la tendencia a abrirse e intentan cubrir sus faltas, debido a la ineficiencia, opacidad y a la corrupción. Este es un aspecto importante en la rendición de cuentas local.

En el caso de los gobiernos locales mexicanos, la parte administrativa se encuentra prácticamente bajo la responsabilidad de un conjunto de funcionarios designados –sistema de botín- que lejos de instituirse una continuidad en sus funciones, se encuentran sujetos a las variaciones de la política. Además, las formas asumidas por la administración local en sus procesos técnicos y decisorios no son las más idóneas. Las estructuras organizacionales de los municipios no responden a funciones y procesos desarrollados; la toma de decisiones obedece a condiciones de poder que no necesariamente conducen a mejores resultados; de hecho la mayoría de los municipios presentan serias deficiencias en el manejo administrativo; la planeación no cumple una función clara y

aparece como un prerequisite formal a cumplirse por norma; y se da una baja profesionalización de los cuadros administrativos municipales (García, 1999:14-15), así como una cultura clientelar y patrimonialista de algunos partidos políticos y autoridades municipales (Acosta, 2004:139), que propician una política de botín en los cargos públicos locales (Moreno, 2002:1).

En los gobiernos locales, a pesar de sus facultades, los derechos y la profesionalización de los servidores públicos han tenido un magro desenvolvimiento. Hasta hoy ha privado el sistema de botín político, compadrazgo, amiguismo o capricho, en lugar del mérito. La sindicalización es embrionaria, como lo es también la contratación colectiva y la definición de los requerimientos para desempeñar los distintos cargos y empleos en sus administraciones. El cambio de servidores públicos locales abarcan todos los niveles, sin respetar las disposiciones jurídicas garantes de la estabilidad y de la competencia de quienes laboran en los gobiernos locales (Chanes, 2001:198). Para este autor, hasta hoy lo que ha privado: es la lealtad personal y no la institucional; el pago de favores y no del eficaz desempeño; el aprovechar la oportunidad de mejorar su situación económica personal y no la de los habitantes del gobierno local; el otorgar dádivas y prebendas a los amigos o a los poderosos y no la satisfacción de los intereses generales; el pagar salarios oficiales y exigir requisitos menores a los existentes en el mercado y no los correspondientes a la función desempeñada (Chanes, 2001:198).

Aproximación a la situación actual de los gobiernos locales mexicanos

El Estado nacional mexicano se formó muy tardíamente y lo hizo sobre la base de la organización que le brindaron los gobiernos locales. Durante este proceso histórico, los gobiernos locales perdieron atribuciones legales y capacidad de gestión, hasta quedar confinados entre los rincones de los poderes ejecutivos de los estados, sometidos al control de los aparatos nacionales. Existen evidencias suficientes para demostrar que los gobiernos locales de México -herencia de la Colonia- desempeñaron un papel fundamental en la construcción de las instituciones políticas nacionales (Merino, 2005:259).³ El papel inicial que cumplieron los gobiernos locales fue paulatinamente ocupado, por los aparatos gestados e impulsados por el gobierno nacional. El hecho es que mientras más fuerza iba ganando estos últimos, más evidente se hacía el centralismo.

En este contexto, actualmente en México existen 2,439 municipios de los cuales: un 7% tiene más de cincuenta mil habitantes; un 13% entre diez y cincuenta mil; un 19% entre dos mil quinientos y diez mil; y finalmente 61% menos de dos mil quinientos habitantes. Es evidente que se trata de una realidad de contrastes en los gobiernos locales. Por ejemplo, los

³ Señala Merino que: "(...) a partir de las reformas borbónicas y durante todo el siglo XIX, el municipio mexicano sufrió un largo proceso de reducción de funciones que lo llevó a perder, paulatinamente, la importancia que tuviera en tiempos de la Colonia, cuando era la clave de la organización política territorial del país. Sin embargo, la verdadera 'ofensiva' en su contra no se iniciaría hasta el triunfo definitivo de los liberales sobre los conservadores, con una estrategia de triple alcance: primero, con la aplicación cada vez más estricta de la nueva legislación administrativa municipal, supervisada por los jefes políticos; segundo, a través de una errática política de reconocimiento jurídico de los pueblos y, sobre todo, de creación de nuevos ayuntamientos -que fue la causa de no pocas de las rebeliones que tuvieron lugar en el siglo pasado- y, finalmente, mediante la política de desamortización de la propiedad colectiva, en busca de la pequeña propiedad privada, que permitiría el desmantelamiento de los recursos municipales".

municipios más grandes tienen en promedio mil setecientos trabajadores en la administración municipal, mientras que los más chicos tienen en promedio setenta empleados, aunque hay algunos de menos de veinte. En municipios grandes casi la totalidad tienen un plan de desarrollo municipal, en municipios pequeños menos de una quinta parte. De igual forma, el grado de autonomía de los gobiernos municipales es muy diferente, en municipios grandes los ingresos propios que generan impuestos y derechos locales significan casi la mitad de sus ingresos, el resto son transferencias del gobierno federal. En cambio, en municipios pequeños solo una quinta parte o menos de sus ingresos son propios, el resto son transferencias del gobierno federal (Cabrero, 2005:1).

Para caracterizar de manera sucinta, a los gobiernos locales mexicanos se puede hacer bajo tres premisas (Ziccardi, 1996:9). Primero, la heterogeneidad municipal que presentan los 2,439 municipios, en tanto territorios y sociedades urbanas o rurales; con economías primarias, industriales y de servicios; ciudades medias, grandes o pequeñas; gobiernos con capacidad técnica y administrativa y con haciendas locales ricas o en la más absoluta pobreza; sociedades con una ciudadanía participativa o espacios dominados por el cacique local. Segundo, la debilidad municipal que se expresa en la situación de subordinación que tiene en el interior de las relaciones interinstitucionales, la baja proporción de recursos que recibe de las participaciones federales y las limitaciones que debe enfrentar para incrementar los ingresos propios. Y tercero, la preeminencia del ejecutivo local -presidente municipal- frente al cabildo, lo cual reproduce en este nivel de gobierno, la centralización como uno de los componentes fundamentales del sistema político mexicano (Ziccardi, 1996:9-10).

En relación a los contrastes existentes en las capacidades administrativas de los gobiernos locales mexicanos (Cabrero, 2005:6-7), se puede

establecer de manera concisa el siguiente diagnóstico de los gobiernos locales mexicanos:

1) La gran mayoría de los municipios mexicanos se caracterizan por un débil marco normativo y reglamentario: en 64% de los municipios no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal; en 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación; en 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública; en 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo municipal.

2) Sistemas administrativos obsoletos en los municipios: en 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto; casi la mitad de los municipios del país reconocen tener un nivel de cumplimiento de sus metas menor al 75%; en 65% de los municipios no hay un área de administración de personal; una gran mayoría de municipios reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de los presupuestado; en 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas sustantivas.

3) Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales: 18% de los presidentes municipales no tienen estudios medios o superiores en algún campo profesional; la mitad de los presidentes municipales no tenían experiencia previa en administración pública; los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tiene menos de un año en el puesto; 55% tiene menos de tres años; y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto. La mitad de los funcionarios locales de primer nivel no tenían experiencia previa en la administración municipal.

A partir de estos datos, se puede afirmar que claramente hay rezagos importantes en las capacidades administrativas de la mayoría de los municipios mexicanos, sin embargo, en los municipios urbanos más grandes estas capacidades se han desarrollado de forma notable en los últimos años. No obstante, los presidentes municipales como los funcionarios locales no tienen la formación requerida, ya que la mayoría la aprenderá en la experiencia y su nivel profesional será por debajo de lo deseable.

En los últimos años ha crecido el papel de los gobiernos locales -municipios- en la construcción y puesta en marcha de alternativas de desarrollo. El reconocimiento del municipio como nivel de gobierno lo coloca a las puertas de nuevos compromisos que no podrá cubrir de no contar con funciones capaces, preparados y capacitados en la administración local, así como instituciones y organizaciones que permitan la continuidad de programas bajo ópticas integrales de desarrollo (García y Rivera, 2008:115).

En el caso mexicano, esto es reflejo de dos procesos: primero, las reformas al artículo 115 constitucional (1983 y 1999) en la que adquiere mayores atribuciones; y segundo, al proceso de descentralización administrativa que se mueve a ritmos muy disímiles. La descentralización es ahora un movimiento importante en todo el mundo en desarrollo. El objetivo principal es hacer al gobierno más responsable y eficiente en el nivel local. Es una forma de recoger la información y las preferencias locales, alentando la iniciativa local, así como de facilitar el monitoreo local de las actividades gubernamentales (Bardhan, 2004:7). Sin embargo, el proceso de descentralización no tendrá el éxito esperado, sino cuenta con un cuerpo de funcionarios locales preparados y capacitados para adquirir nuevas atribuciones y funciones que le son delegadas por los gobiernos federales y estatales. La descentralización, nos parece debe

ir acompañada con la profesionalización de los funcionarios locales.

Según datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, entre 1995 y el año 2000, el número de funcionarios locales creció de 336,414 a 478,010, es decir, tuvo un incremento del 30% del personal de los gobiernos locales (Olivos, 2003:4). Este aumento de servidores locales es un signo evidente de que en los gobiernos locales mexicanos, han ingresado mayor personal ante los requerimientos de más administración local. Por todo ello, es importante la profesionalización de los servidores públicos locales, para superar las deficiencias notables en los perfiles del funcionario local, además de disminuir la alta rotación de personal existente (García y Rivera, 2008:133-137). Por rubros como la diversidad de géneros, grado de estudios, procedencia de funcionarios, rotación de personal y el papel de las unidades de personal, los datos con los funcionarios locales son relevantes:

I) Diversidad de géneros. La presencia femenina en puestos de mando medio o superior de los gobiernos locales, no alcanza para ninguno de los puestos señalados, más de un 28%, en la unidad de promoción de la participación social. En la unidad de personal el porcentaje es de 22%, sin embargo dicha unidad únicamente se encuentra en una cantidad menor de municipios (25%). Por lo que puede afirmarse, que los puestos claves de la administración local siguen siendo ocupados por el sexo masculino.

II) Grado de estudios. Si se toma en cuenta como parámetro cinco o más funcionarios con estudios universitarios incompletos o terminados, sólo la cuarta parte de los municipios cumple esta condición. Es decir, alrededor de 25% de los municipios tiene cinco o más funcionarios a cargo de sus áreas administrativas críticas. Al aplicar el criterio de urbanización con el de profesionalización, los resultados son que de 567 casos reportados bajo este criterio,

sólo 29 se ubican en poblaciones de hasta 10 mil habitantes. Poblaciones de 10 mil habitantes o más contienen el resto de los municipios con cinco o más funcionarios con estudios universitarios. Parece ser, que los municipios medios o grandes toman más en consideración el grado universitario como criterio de designación de funcionarios locales.

III) Procedencia de funcionarios. Al interior de los gobiernos locales mexicanos existen tres grupos: 1) municipios donde la extracción de sus funcionarios es netamente del sector público; 2) municipios que tienen mezcla sector público-sector privado; y 3) municipios donde los equipos de trabajo provienen exclusivamente del sector privado. A nivel nacional, la proporción es de uno a uno entre funcionarios provenientes del sector público y privado. Sin embargo hay entidades federativas como Quintana Roo, cuyos municipios en promedio no reclutan a miembros del sector privado. Existen contrastes: en 19 casos de municipios cuyos mandos medios y superiores surgen totalmente del sector privado, contra 21 que provienen en su totalidad del sector público.

IV) Altas tasas de rotación de personal. La Encuesta muestra que en los gobiernos locales en México usan la “designación política” como sistema de administración de personal, y más alarmante, que dichos funcionarios no repiten en el puesto. Los datos muestran que sólo 59 municipios tienen cinco o más funcionarios con más de dos periodos de tres años de gestión. De estos funcionarios los de mayor permanencia en el puesto son: los secretarios del ayuntamiento; los tesoreros; los encargados de servicios públicos; y de seguridad pública. En las áreas críticas de la gestión son las que han mantenido a sus funcionarios. Puede decirse también que la permanencia en el puesto tiene una estrecha relación con la permanencia del partido gobernante. En suma, el 90% de los municipios mexicanos empiezan de cero, sus actividades

de gestión cada tres años, con mandos medios y superiores totalmente nuevos. Al tener estas tasas de rotación, los gobiernos locales pierden experiencia y continuidad constantemente. Si se añade el poco espacio de tiempo para la gestión municipal -tres años- la pérdida es doble.

V) Papel de las unidades de personal. Desafortunadamente, en los municipios mexicanos no existe la unidad de personal. Solo un 30% de los gobiernos locales la tienen contemplada en su estructura organizacional. Más preocupantes es que de las cuatro funciones básicas del personal, únicamente se desarrollan integralmente en 239 municipios. En la práctica común para determinados puestos es el Cabildo en conjunto quien ejecuta la selección de funcionarios, el resultado es que sigue siendo una “designación política” de funcionarios. El sistema meritocrático está muy lejos de realizarse en los gobiernos locales mexicanos.

VI) Complejidad administrativa de los municipios mexicanos. Para los autores (García y Rivera, 2008:137) su hipótesis es que a mayor número de población mayor es la necesidad de cubrir áreas tradicionales y nuevas de gestión, es decir, a medida que los gobiernos locales crecen sus campos de acción se incrementan y por tanto, requieren de un mayor nivel de profesionalización. Esta hipótesis de complejidad en relación al número de habitantes se cumple en 764 casos. Estos municipios con 10 mil o más habitantes de población, concentran el 80% del nivel de complejidad administrativa. Mientras que de 367 casos de baja complejidad, 305 corresponden a municipios de alta o muy alta marginación con 280 con poblaciones menores a 10 mil habitantes. Así, se puede afirmar que el nivel de población si determina las características que adopta el gobierno local.

En suma, los gobiernos locales presentan una actuación institucional rezagada para llevar a cabo la profesionalización, ante las insuficiencias de recursos públicos, administrativos y legales. La profesionalización de los gobiernos locales puede contribuir a mejorar la atención de los asuntos públicos comunitarios (Olivos, 2003:1), coadyuvar en la transparencia y rendición de cuentas locales, aminorar la corrupción y propiciar una mejora vida democrática local.

Condiciones políticas para profesionalizar los gobiernos locales

Existen al menos tres grandes razones para incorporar transformaciones en los gobiernos locales: la primera, es de carácter estructural para mejorar el uso de recursos públicos y transmitir responsabilidades a los municipios cubriendo de este modo expectativas del Estado eficiente; la segunda, se relaciona con los matices políticos adquiridos por el municipio ante las perspectivas de mayor apertura democrática, debido a que es el locus básico donde se dirimen los intereses antagónicos entre niveles gubernamentales, sectores públicos y los grupos privados y sociales; tercero, se presenta una razón de orden sistemático ya que la mejora integral de la gestión municipal permite otorgar respuestas eficientes que eventualmente se traducen en mejor relación con los distintos públicos de las políticas municipales, fortaleciendo la labor de los gobernantes en ese nivel (García, 1999:81).

Aquí nos interesa destacar la apertura democrática de los gobiernos locales como premisa para mejorar la relación y participación de los ciudadanos con las instancias locales. La organización administrativa del gobierno se enfrenta a la necesidad de considerar una mejor gestión de los problemas de la sociedad aparejada con una mayor apertura política

(García, 1999:92). La instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañen a los cambios políticos, es un elemento indispensable en la construcción del orden democrático (Cadena, 2004:1).

Pardo (1995) se pregunta si la gestión municipal es un motor o freno para el ejercicio democrático de los gobiernos locales. Encuentra que la participación social es un elemento dinamizador de la gestión local. Esta gestión tiene un mayor grado de acción cuando gobierna el partido hegemónico (PRI), no tanto por la eficacia de sus acciones, sino debido a que puede apoyarse en una red de relaciones que establecen desde el gobierno federal y particularmente por el gobierno estatal. El gobierno local debe responder de manera directa y rápida a la demanda ciudadana; a las autoridades municipales se les conoce y la presión social no tiene recursos para justificarse como podría suceder en otros niveles de gobierno. En suma, la gestión municipal que conduce a resultados satisfactorios puede considerarse como un eslabón en el fortalecimiento institucional del Estado y en la redefinición de las formas de interacción del Estado con la sociedad (Pardo, 1995:279-280).

En ese sentido, la democratización de los gobiernos locales requiere que los funcionarios locales sean efectivamente aptos, competentes, legalmente responsables, escrupulosos en el manejo de los recursos e imparciales en el cumplimiento de sus actividades. Esto es posible con la profesionalización de la función pública que responda a los intereses de la sociedad y no a los intereses de los grupos políticos que cambian a los funcionarios públicos de acuerdo a su interés partidario, lo que se ha producido por la alternancia del poder en un sistema democrático competitivo (Olivos, 2003:2).

La duración del mandato de los gobiernos locales mexicanos, suele decirse que tres años es un plazo corto para desarrollar planes y acciones. Pero parece adecuado afirmar que tres años son pocos cuando las autoridades gozan del aprecio de la ciudadanía, pero son muchos cuando se trata de malos gobernantes (Ziccardi, 1996:25). Los costos de una rápida rotación en los cargos públicos suelen ser altos, cuando existe cambio de gobierno local por la curva de aprendizaje de los nuevos funcionarios y de que no existe una capacitación adecuada de inducción al puesto.

La imposibilidad de poder competir electoralmente por segunda vez en forma consecutiva, ha condenado a los gobiernos locales a periodos de gobierno que tienen una identificación curva de aprendizaje de un primer año para ubicarse, el segundo para intentar planear el desarrollo municipal y un tercero para preparar la entrega.

Autorizar la reelección podría significar un elemento que favorezca la continuidad de los programas y la consolidación de políticas públicas con una óptica de largo plazo, aunque esto no alcanzaría a consolidarse sin garantizar la profesionalización, pero seguramente contribuiría a generar un mejor nivel de preparación, especialización, experiencia y continuidad entre los funcionarios locales (García y Rivera, 2008:140). Sin duda el tema de la reelección es fundamental para construir las bases de funcionamiento de programas, sistemas, planes y técnicas de gestión para hacer realidad los avances (Morales, 2009:107). La reelección o al menos quitar el candado, podría ser una vía para generar el camino que incentive a las administraciones locales a preocuparse por tener una administración eficiente, profesional y estable (Arellano, 1999:156). La legislación al impedir la reelección inmediata de sus autoridades, determina ciclos cortos y grandes dosis de inexperiencias en sus tomadores de decisiones y en los operadores de sus programas

(Guillén y Ziccardi, 2004:11). En ese sentido, la profesionalización forma parte de los beneficios que se pueden obtener para la organización municipal, en virtud de que con ella se podrá mejorar sustancialmente el funcionamiento y sus resultados ante la comunidad local.

La alternancia política puede contribuir a que por la vía de la competencia partidaria se mejore el desempeño de la burocracia que actúa en el gobierno local. Pero la vieja división entre administradores y políticos se reproduce a nivel local, es uno de los problemas que debe resolver acertadamente el gobierno municipal. Aún no existen reglas claras de actuación entre unos y otros, entre quienes formulan las políticas públicas –políticos- y quienes transmiten por medio de canales políticos las demandas y exigencias de la ciudadanía (Ziccardi, 1996:26)

En una tercera generación de reformas en materia de municipios, es indispensable replantear la necesidad política de permitir la reelección de los gobiernos locales mexicanos, para dar la oportunidad a los ciudadanos de premiar o castigar una primera gestión municipal. Pero al mismo tiempo, para permitir la continuidad de planes y programas de corto y mediano plazo; una programación basada en la experiencia presupuestal de varios ejercicios fiscales; atender áreas críticas locales; profesionalizar a los funcionarios locales bajo un sistema de mérito y capacidades profesionales en lugar de la designación política para cambiar el modelo de lealtades por un modelo institucional de responsabilidad basado en el marco legal.

Condiciones administrativas para profesionalizar los gobiernos locales

La profesionalización y el servicio de carrera administrativo en México y de manera particular, en sus gobiernos locales, es un reto y una necesidad no sólo sentida, sino que emerge de una demanda a partir de las transformaciones y reformas del Estado. Así, el mejoramiento administrativo no puede plantearse de manera aislada, sino en relación con factores importantes para la vida de las comunidades en los municipios de nuestro país, pues corre en la misma dirección a la propia formación del Estado (Morales, 2009:5).

Hay que destacar que la carrera administrativa es una parte de la vida cívica de las sociedades modernas, cuyo objeto es brindar un servicio público a la sociedad que se debe. Ciertamente dicha carrera se establece para que el Estado cumpla con sus fines sociales, pero no por ello debe sustituir su potestad y deberes, sino operar en su provecho. Todo gobierno democrático debe cuidarse de identificar y aun asimilar sus órganos a la carrera administrativa y tolerar el monopolio de una profesión sobre la misma (Guerrero, 2003:3).

La necesidad de la profesionalización de los gobiernos locales mexicanos se justifica a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal (García y Rivera, 2008:139). La pregunta 33 de la Encuesta pedía al presidente municipal entrevistado definir cuáles serían las características básicas de los mandos medios y superiores del gobierno local. Los resultados muestran que los presidentes municipales consideraban: 1) el conocimiento del municipio; 2) la ética y la responsabilidad; y 3) la vocación de servicio, como las tres principales cualidades que deben tener los funcionarios municipales.

Adicionalmente, la pregunta 34 refería a determinar cuales eran las áreas susceptibles de reforzarse en el personal técnico y operativo, siendo las respuestas más recurrentes las áreas eminentemente técnicas de Finanzas y Contabilidad, Planeación y Programación, así como Organización y Sistemas Administrativos. En estas áreas críticas del gobierno local se requiere de personal altamente adiestrado, preparado y capacitado para lograr una administración ágil y eficiente.

En la lectura de los datos duros en relación a los perfiles de los funcionarios, se pueden identificar otros problemas como la inexperiencia, nula capacitación, escasa antigüedad, así como bajos niveles educativos y profesionales. El gobierno local sigue siendo visto como un trampolín político o espacio de poder personalizado y no como un lugar de servicio hacia los ciudadanos. Hay que desterrar del espacio local la idea del puesto público como un bien personal y como fuente de beneficios particulares, perspectivas que aún prevalecen en los cacicazgos tradicionales y las élites locales. La profesionalización de los servidores locales es una necesidad impostergable.

La sola posibilidad de establecer el servicio civil en la administración municipal, genera posiciones a favor y en contra según se resalten las ventajas y desventajas de esta medida. No obstante, casi nadie se opondría a elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos y a reconocer sus méritos en el desempeño de sus responsabilidades (Consuelo, 1993:23). Lo que también es impostergable es el inicio de un esfuerzo sistemático, aunque gradual y selectivo para avanzar en el mejoramiento de la administración y condiciones laborales del personal público.

El servicio profesional en la administración local tiene tres grandes retos (Arellano, 1999:135-136). El primero es sobre la profesionalización

a nivel municipal. La continuidad requiere de un servicio profesional, de un equipo capaz y comprometido para llevar a cabo actividades del municipio. Un servicio profesional que dé seguridad y continuidad en los espacios técnicos de la acción gubernamental. El segundo reto de un servicio profesional es que éste debe evaluar el desempeño de sus miembros, con una perspectiva de premiar el desempeño y no solamente la permanencia o la antigüedad, por lo que se requiere de un sistema de información y de una estructura transparente. El tercer reto es tratar de hacer transparentes los mecanismos para darle legitimidad institucional al servicio civil de carrera municipal.

El servicio público de carrera en la administración pública municipal debe contribuir a propiciar que los funcionarios del gobierno local, tengan una forma de vida honesta y con mejor remuneración. La implementación de un servicio público de carrera en los gobiernos locales, debe establecerse en un ordenamiento jurídico, en una Ley de profesionalización para los gobiernos locales, a través de la cual se finquen los principios, valores, procesos y bases para la adecuada operación de la carrera administrativa pública municipal, con el objeto de evitar que sea solo un instrumento administrativo (Olivos, 2003:3). Esto daría seguridad jurídica al ejercicio del servicio público de carrera municipal en la vida pública local.

No se debe olvidar la importancia de los recursos humanos puesto que la actualización y capacitación repercuten directamente en la calidad del servicio y permiten una mejor utilización de los demás recursos con los que se cuenta. Dentro de los obstáculos identificados en la prestación de servicios suele destacarse -junto a la falta de recursos financieros- la falta de personal capacitado (García, 1993:299). El recurso humano capacitado, cada vez más se convierte en un bien tangible indispensable para mejorar el capital humano con que cuentan los gobiernos locales.

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales, los cuales generalmente llegan a las administraciones locales sin una experiencia o preparación previas, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional (Morales, 2009:104). Aunque hay quien propone una estrategia de acuerdos graduales para la profesionalización del servicio civil de la administración pública municipal y las correspondientes acciones para impulsarlo (Olivos, 2003:7-8), a nuestro parecer lo que se requiere es: primero, una adición al artículo 115 constitucional en la que se establezca la necesidad de la profesionalización de los gobiernos locales; segundo, la creación de una Ley de Profesionalización para los Gobiernos Locales en México, con rango constitucional que garantice una estructura adecuada, perfiles de puestos idóneos, subsistemas de personal aptos, concurso de plazas abierto, la continuidad de la carrera local y en general, un sistema meritocrático donde solo estén los mejores y los más capacitados, tercero, la creación de un organismo que propicie y fomente la profesionalización en los gobiernos locales.

Con esta Ley de profesionalización de los servidores de gobiernos locales se lograría un conjunto de sistemas de selección, ingreso, reclutamiento, capacitación, promoción y evaluación del desempeño, para consolidar un sistema de mérito que mejore la competencia, la eficacia, la oportunidad y la optimización de los recursos públicos. Con el objetivo de lograr conformar una carrera administrativa municipal, que permita contar con funcionarios locales más aptos, con vocación de servicio, permanentemente preparados y alejados de los vaivenes de los cambios “políticos”.

A partir de esta misma Ley establecer la creación de un organismo federal de capacitación de gobiernos locales que sea el encargado de la formación y capacitación de los empleados públicos de los gobiernos locales, fijando las políticas, normas y reglamentación necesaria para profesionalizar a los gobiernos locales. Me parece que la experiencia alcanzada por el Centro Nacional de la Función Pública Territorial francesa, en la formación y capacitación de funcionarios locales, organización de concursos de admisión y de ascenso en la carrera administrativa sería un punto de partida para concebir un organismo de este tipo (Martínez, 2001:1).

Contrario al efecto de la globalización, “mundialización” de las economías, la interdependencia mundial, acelerado avance científico y tecnológico, quizás el siglo XXI sea la centuria de “lo local” y se regrese a analizar todo lo que sucede en esta instancia de gobierno, debido a que al fin de cuentas es el origen de cualquier sistema de gobierno, el cual representa el germen de la vida en comunidad de los ciudadanos.

Comentarios finales

En México en el año 2003 fue aprobado el establecimiento de un servicio profesional de carrera a nivel federal, mediante la expedición de una Ley Federal de Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento respectivo. Mientras que en el nivel local existe un marcado atraso administrativo en la materia, debido a un conjunto de prácticas que debilitan el quehacer institucional, tales como: el reparto de puestos, el “patrimonialismo”, la “empleomanía”, el “aspirantismo”, el manejo discrecional de recursos, así como elevados sueldos en puestos de elección popular, entre otras. El viejo “sistema de botín” sigue prevaleciendo, lo que provoca un “sistema de lealtades” muy alejado de un sistema institucionalizado.

Por ello es necesario establecer una reforma político-administrativa mejorar las atribuciones de los gobiernos locales, así como su profesionalización cada vez más los gobiernos locales mexicanos. Entre las condicionantes políticas aparecen: la consolidación de la democracia como forma de gobierno; la propensión a una mayor participación ciudadana en los asuntos del nivel local; la ampliación en el periodo de gobierno -de 3 a 6 años- con el propósito de mejorar la prestación de bienes y servicios; la tendencia a un sistema tripartito –PRI, PAN, PRD- obliga a “despolitizar” los gobiernos locales para convertirlos en verdaderos sistemas de mérito y de eficiencia.

Los datos de la Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal muestran la escasa equidad de género, la poca preparación y grado de estudios de los funcionarios locales, el origen y procedencia de los funcionarios que no siempre es el adecuado, las altas tasas de rotación de personal, además de la inexistencia de unidades de personal que cuiden de los diferentes subsistemas de recursos humanos, obligan a la expedición de una Ley de Profesionalización para los Gobiernos Locales en México.

Dentro de las condicionantes administrativas: es necesario establecer una adición al artículo 115 constitucional para establecer la profesionalización en los gobiernos locales, así como proponer una Ley de Profesionalización para los Gobiernos Locales en México, para coadyuvar en el desempeño de los funcionarios locales; elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la capacitación y entrenamiento de los funcionarios municipales; fomentar políticas públicas que permitan conformar una carrera administrativa municipal; la propensión actual de mayores recursos fiscales exige una mayor formación y capacitación de los funcionarios; ampliar y mejorar los sistemas de control interno y externo para evitar prácticas corruptas y de opacidad. En suma, la

reforma de la administración pública en México, debe iniciar desde los gobiernos locales para consolidar la modernización de la gestión pública federal.

Bibliografía

Acosta Arévalo, José Octavio (2004). **La profesionalización del servicio público en administraciones municipales. Servicio Profesional de Carrera**, Vol. 1, núm. 1, México, Red Mexicana de Servicio Profesional, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.

Arellano Gault, David (1999). Continuidad gubernamental y profesionalización de la administración pública municipal, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coords.). **Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional**, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Bardhan, Pranab (2001). Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres, **Revista Instituciones y Desarrollo**, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 10.

Bardhan, Pranab (2004). Democracia local y gobernanza, **Revista Instituciones y Desarrollo**, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 16.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005). La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Cadena Hinojosa, Cecilia (2004). ¿Es posible el cambio democrático sin reforma administrativa?: dos casos de estudios en gobiernos locales en México. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Consuelo Ferreira, María del Pilar (1993). Profesionalización y carrera administrativa municipal en el Estado de México, en Eduardo A. Sandoval Ferrero, Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. (coordinadores). **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, Toluca, México,

García del Castillo, Rodolfo (1993). Los servicios municipales de cara al futuro. Eduardo A. Sandoval Ferrero, Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. (coordinadores). **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, Toluca, México.

García del Castillo, Rodolfo (1999). Los municipios en México. Los retos ante el futuro. México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa,.

García del Castillo, Rodolfo y Rivera Navarro, Gerardo (2008). La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo. (www.indesol.gob.mx/docs5/5_comunicación, 17/05/2008).

Guerrero, Omar (2003), La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa. México, UNAM.

Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004), Introducción, en Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República, Serie Conocer para Decidir, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Martínez, Jean-Marie (2001). La formación de los altos funcionarios públicos de las administraciones públicas locales en Francia. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Merino, Mauricio (2005). Gobierno local, poder nacional. La contienda para la formación del estado mexicano. México, El Colegio de México.

Morales y Gómez, Juan Miguel (2009). **Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México.** México, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Moreno Espinosa, Roberto (2002). **Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI,** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Moreno Espinosa, Roberto (2009). **Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México.** UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LXI Legislatura.

Olivos Campos, José René (2003). **La profesionalización en los gobiernos municipales en México,** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Pardo, María del Carmen (1995). **La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?** en Mauricio Merino (coordinador). **En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano.** México, El Colegio de México.

Ziccardi, Alicia (1996). La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

La reorganización de las Instituciones del sector público en México: *El ejemplo del Instituto Politécnico Nacional*

Nicolás Rodríguez Perego*

Abstract

El proceso de reforma institucional emprendido por el Instituto Politécnico nacional, dentro de un proceso mayor que envuelve a las universidades e instituciones de educación superior públicas, ha sido lento y accidentado pero, después de más de veinte años de iniciado y con el impulso de las últimas administraciones, es posible y recomendable hacer un balance de las principales acciones y medidas que lo han ido conformando. Dicho balance permite tener una idea precisa del camino seguido y de la posibilidad real de que éste conduzca a una mejor organización y al cabal cumplimiento de las expectativas planteadas para ser alcanzadas en los próximos años.

Palabras clave: Instituto Politécnico Nacional, organización, estrategias, técnicas de gestión y evaluación.

The institutional reform process started by the National Polytechnic Institute is part of a big process of change in all universities and Mexican public higher educational institutions. It has been slow and difficult, but, after more than twenty years with the support of the last administrations, it is possible and desirable to make an evaluation of principal acts and measures that have been developing. This balance allows us to have a precise idea of the means followed, and of the real possibility that this will achieve a better organization and a correct completion of the proposed expectations to be obtained in the near future.

Key words: National Polytechnic Institute, organization, strategies, management techniques and evaluation.

* Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional. Becario de exclusividad de la COFAA-IPN

Introducción

El Instituto Politécnico Nacional (IPN) ha participado de manera decidida en el proceso de transformación formal a que han estado sometidas las universidades y las instituciones de educación superior mexicanas públicas, desde los años setenta del siglo pasado, bajo la conducción de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Este proceso se ha caracterizado por la intención manifiesta de dotarlas -a las organizaciones educativas de ese nivel- de características y condiciones que les permitan desenvolverse de mejor manera en un contexto novedoso, cambiante que ha caracterizado a los últimos años del siglo XX y a los de principios del XXI, bajo un modelo de desarrollo en el cual predomina la apertura comercial y la globalización económica.

Este proceso se enmarca dentro de uno más amplio y complejo que se refiere al cambio estructural del Estado y de sus principales órganos, iniciado con la intención de revisar las funciones públicas, reducir el número de las organizaciones que pertenecen al sector, tratando de que aquellas que realizan actividades económicas desaparezcan y dejen el campo libre, para su atención y desarrollo, a empresas pertenecientes al ámbito exclusivo de la iniciativa privada.

No ha sido, sin embargo, nada más un intento de redistribuir actividades, sino que en algunos casos se ha tratado de minimizar la acción estatal, yendo más allá de los aspectos meramente económicos y favoreciendo el crecimiento de organismos privados que se han dedicado a la prestación de servicios que tradicionalmente y con justa ubicación, se les ha reconocido como propias del sector público. Esta intención, que no se manifiesta abiertamente, se nota cuando se observa la manera en que se distribuyen los recursos y la forma en que se señalan deficiencias

y errores de los organismos públicos y se destacan logros y desempeño de las organizaciones privadas.

Existen instituciones mexicanas que han soportado y amortiguado el embate privatizador, algunas en sectores de la economía que la Constitución aún reconoce como estratégicos y otras dentro del sector educativo, por la trayectoria y el prestigio que las acompaña y por haber desempeñado un papel de primer orden en momentos en que se requería de ellas la oferta educativa, técnica y científica, que la sociedad demandaba. La UNAM y el IPN son dos de las más representativas de esas instituciones que se han hecho acreedoras al reconocimiento de la sociedad mexicana, lo que les ha servido de escudo para protegerse de la intención de opacarlas y disminuir su influencia y participación como pilares fundamentales de las actividades que conforman las funciones educativas en el nivel superior.

Con una actitud positiva, a través de la cual se reconoce la necesidad de adaptar métodos y procedimientos diseñados para otras circunstancias, a los actuales requerimientos y exigencias, el IPN aceptó internarse en esa lógica de cambios formales que le permitirán afrontar los nuevos retos del entorno socioeconómico propio de principios de siglo. En este trabajo se pretende observar algunos de los mecanismos puestos en marcha por las últimas administraciones del Instituto, resaltando algunos de los resultados obtenidos y las vicisitudes que han acompañado al proceso.

Trayectoria del proceso

A partir de los años ochenta el Instituto Politécnico Nacional se enfrasca en el proceso de transformación por medio del cual ha buscado mejorar

su estructura organizativa para hacer frente a las nuevas condiciones contextuales características de las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI. En ese sentido, es importante mencionar que su actual ley orgánica, que entró en vigencia en 1981, tuvo como propósito fundamental establecer de manera clara y definitiva su condición de organismo rector, a través del cual el Estado mexicano dirige la aplicación concreta de sus políticas educativas en el ámbito de las investigaciones y programas de estudio, relacionados con la creación y la aplicación de conocimientos tecnológicos.

En el capítulo I de ley orgánica del IPN se definen su naturaleza, sus finalidades y sus atribuciones, precisándose en el artículo 1 que se trata de “la institución educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la independencia económica, científica, tecnológica, cultural y política para alcanzar el progreso social de la nación, de acuerdo con los objetivos históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Inmediatamente después, en el artículo 2, se describe la figura jurídico-formal de que está investido el Instituto y, a ese respecto, se dice que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, lo que quiere decir que es una dependencia de la SEP con algunas condiciones formales que le dan cierta autonomía, pero no es una entidad descentralizada, que disfrute de la autonomía que caracteriza a la mayoría de las universidades públicas, tanto a la nacional como a la metropolitana y a las estatales.

Precisamente, desde que se inicia el proceso de transformación al que se está haciendo referencia, surge como un factor limitante el hecho de que el IPN no posea las características formales propias de esas otras instituciones de educación superior, lo cual ha sido planteado

en numerosas ocasiones y ya es proverbial el hecho de que al darle posesión en el año 2000 al Director General del IPN, el entonces Presidente de la República manifestó su intención de en breve plazo otorgarle autonomía. De inmediato el Consejo General del Instituto se dio a la tarea de elaborar una nueva ley orgánica en los términos definidos por el Ejecutivo. Más adelante se hará referencia a este episodio cuyo desenlace no fue el que se vislumbraba en ese momento.

No obstante las limitaciones representadas por su estatus jurídico-formal, el IPN como miembro relevante de la ANUIES, ha participado activamente en el proceso de renovación, con un seguimiento riguroso de las observaciones y recomendaciones emanadas de dicha asociación y que desde finales de los años 60 del siglo XX estaban destinadas a poner en marcha las acciones necesarias para configurar un sistema nacional de planeación de la educación superior, en un primer momento, y un sistema nacional de evaluación de la educación superior, posteriormente. En ese sentido, como una primera acción debe recordarse el acuerdo que recomendaba la creación de unidades de planeación y estadística en las instituciones de la ANUIES (ANUIES, 2000a).

Ya es bastante conocida la evolución de ese proceso con la creación del sistema nacional de planeación permanente de la educación superior (SINAPPES), de la coordinación nacional para la planeación de la educación superior (CONPES) y las coordinaciones estatales para la planeación de la educación superior (COEPES) que datan de 1979 en reunión de la ANUIES celebrada ese año en Puebla y en la cual, además, se aprobó el documento titulado “la planeación de la educación superior en México” (ANUIES 1979). Es en los años 80 cuando se define a la planeación como pilar fundamental del desarrollo de la educación pública mexicana, con la elaboración del plan nacional de la educación

superior 1981-1991 y el programa integral para el desarrollo de la educación superior.

A finales de los 80 se da el paso siguiente necesario, dentro de la lógica administrativa, que aconseja verificar en los hechos el cumplimiento de labores destinadas a alcanzar las metas previamente establecidas. Desde ese entonces, aparece la evaluación como el segundo pilar sobre el cual se va a asentar la educación superior, procediéndose a la creación de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), el Centro Nacional para la Evaluación (CENEVAL) y los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Se ha llegado, por ese camino, a la instauración de un sistema de evaluación que se manifiesta en cinco niveles que comprenden las instituciones como tales y los programas de estudio (en ambos, el proceso da lugar a la “acreditación”) y en el personal académico, los técnicos superiores, los profesionales y los alumnos (en estos últimos el proceso conduce a la “certificación”).

El sistema institucional de planeación del IPN, creado en el reglamento de planeación, se define como “el conjunto de elementos estructurales y funcionales, a través de los cuales se definen, describen, articulan, norman y evalúan los instrumentos de planeación necesarios para orientar y fortalecer la dinámica institucional” (art.3). Este sistema se considera de observancia obligatoria, integrador de todas las atribuciones y funciones del Instituto y debe estar sometido a permanente actualización. Como productos del sistema se establecen en el reglamento el “programa institucional de desarrollo”, el “programa de mediano plazo de las dependencias del instituto”, “programas operativos anuales” de cada dependencia y el “programa operativo anual” institucional.

La Secretaría Técnica del Instituto es el órgano definido como responsable de la aplicación de las normas del reglamento de planeación

y encargada de coordinar los diferentes niveles de participación de las áreas y dependencias institucionales para que se integren los programas operativos anuales de cada dependencia con el programa operativo anual institucional y éste con el programa institucional de desarrollo, el cual, a su vez, deberá corresponder a los lineamientos y políticas definidos en el programa sectorial contenido en el plan nacional de desarrollo. La secretaría técnica asume la responsabilidad de coordinar el proceso interno de planeación a través de las direcciones de planeación y de programación.

Para dar una mejor idea de la forma en que se enmarca la planeación del IPN en el ámbito nacional, basta con observar los documentos de evaluación emanados de la secretaría técnica. En efecto, en un primer apartado que denomina “marco normativo”, el documento que evalúa avances del programa institucional de mediano plazo 2004-2006 especifica que la ley de planeación reformada en 2003 obliga a las dependencias de la administración pública centralizada a planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades definidas. Seguidamente se menciona al Plan Nacional de Desarrollo como el elemento fundamental del sistema nacional de planeación participativa, del cual se desprenden los programas operativos de las diferentes entidades de la administración pública federal. Completan ese panorama de disposiciones, ya dentro del ámbito educativo, la ley general de educación, el programa nacional de educación y el programa especial de ciencia y tecnología.

Una de las más claras muestras de la integración formal del Instituto al sistema nacional de planeación de la educación superior la constituyen sus programas institucionales de mediano plazo, de los cuales está vigente el correspondiente al trienio 2007-2009. Es de destacar que éste inicia expresando la orientación que se ha dado en la dirección

del IPN hacia una transformación institucional. En ese sentido, se enarbola el ejercicio de la planeación como el instrumento que ha servido para detectar los retos que enfrenta el Instituto y que se refieren al fortalecimiento de la calidad de sus tareas sustantivas, a la consolidación de la infraestructura y el equipamiento requeridos por las diferentes áreas para el mejoramiento de las labores académicas y el fortalecimiento de acciones de integración social (Villa Rivera, 2007c).

El reglamento de evaluación del IPN se inscribe, por expresa declaración del consejo general consultivo del Instituto en el momento en que lo aprueba, en los lineamientos establecidos por el programa para la modernización educativa 1989-1994, el cual establece objetivos y estrategias para desarrollar el sistema nacional de evaluación educativa. El reglamento crea el sistema institucional de evaluación y dice que como evaluación debe entenderse “un proceso permanente de reflexión y análisis que haga posible identificar y explicar las características y condiciones del desarrollo de los procesos y las acciones institucionales” (art.3). Se definen cuatro ámbitos dentro de los cuales se debe llevar a cabo la operación del sistema institucional de evaluación. Estos cuatro ámbitos van desde el global que comprende la normatividad, coordinación y supervisión institucional hasta el operativo que comprende la aplicación específica de las normas, métodos y procedimientos, pasando por el consultivo que analiza, opina y promueve el funcionamiento del sistema y el normativo que diseña y ejecuta el proceso de evaluación.

En las últimas administraciones del IPN, correspondientes a los primeros años del siglo, se han intensificado las medidas que buscan ubicarlo como una institución que acata y cumple rigurosamente las políticas públicas diseñadas para el sector, siendo de las que con más regularidad ha sometido a sus diferentes programas de estudio al análisis y evaluación de los organismos competentes que el sistema nacional

de evaluación ha venido conformando. En los informes de actividades que anualmente presenta el Director General se menciona cómo ha venido incrementándose la participación de los programas en procesos de evaluación y, de acuerdo con el programa institucional de mediano plazo 2004-2006, en marzo de 2004 el Instituto llegó a ocupar el primer lugar entre las universidades e instituciones de educación superior con mayor número de programas reconocidos como de calidad: 42 de nivel medio superior, 35 de licenciatura y 30 de posgrado (IPN, 2004a.7).

En un interesante documento aparecido en febrero de 2007, la secretaría técnica del instituto, a través de la dirección de evaluación, muestra los resultados del programa institucional de mediano plazo 2004-2006, en el cual destaca la posición de sus programas con respecto al reconocimiento de los diferentes organismos evaluadores. En ese sentido, se menciona que en el nivel superior cerca del 83.35% de la matrícula inscrita es atendida en programas de calidad reconocidos por organismos externos incorporados al consejo para la acreditación de la educación superior (COPAES). En 2003 el número de carreras reconocidas a ese nivel era de 34 y en 2006 subió a 46 (IPN, 2007a:22).

Aunque todavía no termina el periodo correspondiente al Programa Institucional de Mediano Plazo 2007-2009, es posible observar las cifras de los dos primeros años y, en ese sentido, en el Informe Anual de Actividades correspondiente al año 2008, dentro la línea de acción de “innovación y calidad en la formación”, se muestra que el número de programas acreditados con reconocimiento externo en los años 2007 y 2008 es de 54 en el nivel medio superior, lo que equivale al 100% de la oferta educativa del Instituto en dicho nivel, de 51 en 2007 y 54 en 2008 en el nivel superior, equivalente al 89.81% de sus programas en el primero de los años y al 96.49% en el segundo (Villa Rivera, 2009).

Un aspecto que ha preocupado al Instituto, como a las demás instituciones, porque de él dependen el prestigio de los programas y la asignación de recursos extras para la adquisición de materiales y equipo y para becas de estudio, es el reconocimiento del CONACyT a través de su padrón de posgrado. A ese respecto, el Instituto, desde 2003 hasta 2006 incrementó el número de programas en dicho padrón de 5 a 28, gracias, entre otras cosas, a que el propio CONACyT creó el programa integral de fortalecimiento al posgrado, concluido en 2005, para otorgar apoyos adicionales y mejorar ciertos programas cuyas condiciones no les permitían cumplir los requisitos establecidos para integrarse al padrón nacional de posgrado. En el posgrado el IPN contaba hasta 2006 con 28 programas acreditados por parte del CONACyT, de un total de 22 doctorados, 60 maestrías y 28 especialidades (Ruiz et al.2007). Los últimos datos de la Secretaría de Investigación y Posgrado del IPN señalan que en reciente evaluación el CONACyT renueva la pertenencia a su padrón de algunos programas del Instituto e incluye por primera vez a otros, para incrementar de manera significativa el número de programas, siendo éste de 49 a principios del año 2008 y de 54 al final del mismo año (Villa Rivera: 2009).

Otro importante elemento constitutivo de los mecanismos evaluadores está representado por los estímulos al desempeño. De ellos hay que decir que el Sistema de becas por exclusividad de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN (COFAA), es pionero a nivel nacional en lo que se refiere al otorgamiento de apoyos económicos a su personal académico. La COFAA existe desde hace cuarenta años y desde los años setenta evalúa a profesores e investigadores y les asigna complementos al salario que hoy, a través de programas similares, se reconocen y otorgan en todas las universidades e instituciones de educación superior públicas mexicanas. Además de este apoyo, el Instituto ha instaurado un estímulo al desempeño docente

que data de principios de los años noventa y un estímulo al desempeño en investigación desde 2004.

En el informe de actividades del trienio 2004-2006, el director del IPN señaló que el sistema de becas por exclusividad ha venido incrementando el número de académicos favorecidos con este apoyo económico, siendo 1135 el número de beneficiarios en 2004 y 1297 en 2006. Según datos de la propia COFAA y de la Dirección General del Instituto, a mediados de 2007 el número de becarios ascendía a 1388 y a finales de 2008 esta cantidad llegó a 1,500 (Villa Rivera, 2009). En lo que concierne al estímulo al desempeño docente, por el contrario, éste ha sufrido altibajos ya que en 2004 su nómina era de 1335, en 2006 de 1247, en 2007 igual y en 2008 de 1287. El estímulo al desempeño de investigadores también ha aumentado pues en 2004 eran 351 beneficiarios, en 2006 ascendió a 574 (Villa Rivera, 2007b), en 2007 llegó a 665 y en 2008 a 765 (Villa Rivera, 2009).

Como la mayor parte de las universidades e instituciones de educación superior, el IPN ha querido que un mayor número de los miembros de su personal académico pertenezcan al Sistema Nacional de Investigadores. En ese sentido, a pesar de que ha ocupado un lugar modesto entre las instituciones que tienen investigadores en ese sistema, el Instituto vio incrementado en un 52% el número de sus académicos pertenecientes al SNI desde 2003 hasta 2006. El número de politécnicos miembros del SNI era 322 en 2003 y de 542 a fines de 2006 (Villa Rivera 2007a).

En información aparecida en la Gaceta Politécnica (órgano informativo oficial del IPN) de septiembre de 2007 se afirmó que, de acuerdo con los resultados emitidos por el CONACyT en la evaluación dada a conocer a principios de ese año, el número de miembros del SNI que forman parte del personal académico del IPN ascendió a 638, lo que significó

un incremento de casi el 100% en cuatro años (IPN, 2007c: 2-5). Durante el 2008 disfrutaron del registro como integrantes del SNI un total de 688 investigadores del IPN y al inicio del 2009 el número ha llegado a 725 (Villa Rivera, 2009).

A pesar de que el proceso de revisión de su ley orgánica no dio lugar al otorgamiento de un nuevo estatus jurídico, el IPN, consciente de sus limitaciones, ha continuado poniendo en marcha mecanismos que le permitan modernizar su funcionamiento y actualizar modelos y procedimientos. En ese sentido, el diseño y aplicación de un nuevo modelo educativo, la adopción de métodos novedosos de impartición de la enseñanza, el establecimiento de órganos y funciones encargadas de atender nuevas necesidades, ha sido constante y, por declaración explícita de sus autoridades, los planteamientos en busca de una nueva definición de sus relaciones y una diferente ubicación dentro de la administración pública, han sido dejados para una nueva oportunidad en la cual las condiciones hayan cambiado. Por lo pronto, se considera que el marco de referencia en el cual se mueve le permite avanzar en el camino de las modificaciones.

Principios y técnicas de gestión aplicados

Una de las características distintivas del proceso de transformación del Estado y sus organizaciones ha sido la adopción de principios y técnicas de gestión que se concibieron y aplicaron originalmente en el sector privado empresarial. Esto ha llevado, en el terreno de la teoría y el análisis de las funciones públicas, a la conformación de la que se ha llamado “gerencia” o “gestión” pública, términos con los cuales se pretende mostrar la importancia de dirigir más con un sentido “profesional” de la administración, que con el tradicional sentido “político” que ha

regido en la conducción de las entidades públicas. Conceptos como “eficiencia” y “eficacia”, entendidos como el uso racional de los recursos y el cumplimiento cabal de los objetivos, aparecen ahora ligados, no solamente a los organismos públicos de vocación económica, sino también a los que están llamados a atender funciones y servicios de carácter netamente social, como la salud y la educación, para poner los ejemplos más significativos de tales servicios.

En el terreno amplio del estudio del Estado y sus organizaciones esta situación ha dado pie a una interesante confrontación entre quienes la ven como un peligro para la comunidad al reducir y debilitar al Estado y al aplicar a sus entidades criterios que dejan de lado el interés colectivo, y quienes consideran que los recursos escasos deben ser manejados con racionalidad, sin importar su origen o destino. En los dominios de la especulación teórica esta confrontación ha desembocado últimamente en la aparición de dos tendencias claras, una de las cuales busca recomponer y reivindicar el carácter público de la administración pública y la otra, que desde una perspectiva gerencial, insiste en enfatizar su carácter administrativo (Aguilar: 2006: 40-52).

En el Instituto Politécnico Nacional el propósito de mejorar sus procesos y el desenvolvimiento de sus áreas administrativas y dependencias académicas a través de la aplicación de los principios y técnicas que se comentan, ha sido regularmente manifestado de manera permanente a lo largo de todo el proceso de reforma del que ha sido objeto. La definición de un nuevo modelo educativo ha sido el centro alrededor del cual se han hecho planteamientos para adaptar su estructura y modificar funciones y procesos, en los tres niveles de estudio que ofrece, el medio superior, el superior y el posgrado. A través de la publicación de los que llamó “Materiales para la Reforma” las autoridades del Instituto han dirigido en varios frentes una reestructuración que, al menos en los

aspectos formales, ha significado un importante rediseño y un intento de adaptación de técnicas de gestión que en los últimos años han tenido éxito en la administración de las organizaciones empresariales, basadas en la “planeación estratégica”, y que se agrupan bajo el nombre de “Administración estratégica”.

La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y avanzar con seguridad hacia resultados que sean equivalentes a las metas establecidas. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida como un todo y va más allá de la concepción parcial de la planeación, pues involucra todas las áreas y funciones y concluye con la evaluación final de los resultados obtenidos y con la consiguiente retroalimentación para recomenzar el ciclo con las correcciones y ajustes pertinentes (Hill y Jones, 2004).

Según las enseñanzas sobre el tema de Fred R. David (2003), la dirección estratégica se define como el arte y la ciencia de formular, implantar y evaluar las decisiones a través de las funciones que permitan a una empresa lograr sus objetivos. La dirección estratégica se centra en la integración de la gerencia, la mercadotecnia, las finanzas, la contabilidad, la producción, las operaciones, la investigación y desarrollo y los sistemas de información por computadora para lograr el éxito de la empresa. La expresión dirección estratégica se utiliza generalmente como sinónimo de planeación estratégica.

El documento rector para la implementación de las diferentes etapas de la planeación estratégica en el IPN lo constituye el contenido en el N° 16 de los mencionados “Materiales para la Reforma”. Este documento fue

complementado por una guía de trabajo para la realización de un curso-taller sobre planeación estratégica publicada en el número 17 de dichos materiales. El curso-taller al que se refiere la guía se llamó “Planeación estratégica para el cambio estructural y curricular en el IPN”.

Observando las acciones derivadas de esa aplicación puede verse como, por lo menos en el área central del Instituto y desde un punto de vista formal, las dependencias encargadas de ponerla en marcha siguieron al pie de la letra las diferentes etapas del proceso, empezando, por supuesto, por la redacción de una misión y una visión definidoras del pensamiento estratégico, la expresión de principios y valores que rigen su funcionamiento y el compromiso de alcanzar los fines institucionales, de acuerdo con las enseñanzas de los autores más reconocidos sobre el tema.

En lo relativo a valores y principios con los cuales se completa la primera parte conceptual del proceso de planeación estratégica, el IPN ha hecho público un “código de ética” para guiar el comportamiento de sus autoridades, de su personal académico, de su personal administrativo y de sus estudiantes. De este código se pueden resaltar los valores de capacidad, veracidad y respeto de parte de quienes imparten cátedra, complementadas con honradez, justicia y equidad al momento de evaluar a sus alumnos. La honestidad y la eficiencia aparecen como los valores requeridos a los funcionarios y directivos, unidos, por supuesto, a la capacidad para atender correctamente sus funciones (Decanato, 2004).

En cuanto a los alumnos, resalta un raro, inusual y casi místico llamado a buscar “la perfección” y una interesante y curiosa presentación de valores que completa el código, destacándose de ellos la responsabilidad, la integridad, la capacidad, la competencia y la actualización, la lealtad

y el respeto, la objetividad, el conflicto de intereses (sic), la honestidad y la justicia. Es evidente que en esta relación hay una mezcla un poco confusa de lo que son valores, propiamente dichos, y lo que podrían ser actitudes, aptitudes o intenciones cuyo cumplimiento o no cumplimiento no influyen o no determinan las cualidades de una persona en términos de valores morales o éticos. La competencia, la capacidad, la actualización son ejemplos claros de atributos personales que son requeridos, por supuesto, para el buen desempeño, pero que poseen muy poco contenido moral o ético.

Al Instituto se le definieron una misión y una visión y se llevaron a cabo estudios de sus fortalezas y debilidades, contrastadas con las oportunidades y amenazas de su medio ambiente externo (la matriz FODA en el lenguaje de la Planeación Estratégica), en lo que constituye el inicio de un “diagnóstico estratégico” que debe realizarse antes de elaborar el plan de largo plazo.

Para la detección de debilidades y fortalezas, amenazas y oportunidades resulta conveniente observar los resultados de los diagnósticos por comparación, llamados en la jerga administrativa empresarial “benchmarking”, presentados en 2004 y hechos con el propósito de ubicar con mayor precisión al IPN en el concierto de universidades e instituciones de educación mexicanas, públicas y privadas.

El benchmarking permite comparar algunas áreas o la totalidad de la organización con organizaciones similares, generalmente las más reconocidas del sector en la cual la primera se desenvuelve, con la intención de visualizar deficiencias o ventajas que le dificultan o permiten un desempeño adecuado. En los “Materiales para la Reforma” se encuentran resultados obtenidos a través de sendos diagnósticos por comparación realizados en instituciones de nivel medio superior, en

instituciones de nivel superior y en instituciones de investigación y nivel de posgrado (IPN, 2003: 2-3-5).

Haciendo un resumen de los resultados del benchmarking aplicado a las instituciones de nivel superior, resulta que, de acuerdo con los indicadores definidos previamente, la UAM aparece como la institución líder, seguida muy de cerca por el IPN y la UNAM. Los indicadores empleados fueron: características y condiciones de la planta académica, la oferta de programas de estudio, la investigación y el posgrado, la infraestructura y el equipamiento y, por último, la matrícula atendida.

En cuanto a los profesores, el IPN muestra rezago en el número de ellos de tiempo completo y en los que poseen estudios de posgrado. En lo que respecta a los programas de estudio, el IPN se encuentra sobre la UAM en virtud de que ofrece más programas y una mayor variedad de carreras, incluyendo los estudios de posgrado. La realización de actividades de investigación y la calidad de los posgrados son rubros en los cuales el IPN presenta puntos débiles significativos. El número e impacto de sus investigaciones y el número de sus investigadores nacionales están muy por debajo de la UNAM, institución líder en este campo.

El número de estudiantes, la eficiencia terminal, la equidad de género y la distribución por nivel de estudios integran el indicador relacionado con la atención a alumnos. En este sentido, el IPN es una de las instituciones líderes en razón de la cantidad y variedad de sus unidades académicas y porque ha introducido un número importante de opciones terminales para la titulación, diferentes a la tesis tradicional.

Como el propio Director General afirmó en su informe del trienio 2004-2006, éste fue un periodo de transformación institucional y en ese

sentido, aunque su Ley Orgánica no fue sustituida ni modificada, hubo una constante revisión de toda la normatividad interna representada por numerosos reglamentos a través de los cuales se definen y establecen órganos de dirección y coordinación, áreas funcionales, procedimientos y actividades.

La última y más importante manifestación de esa constante revisión organizacional está constituida por la aprobación el 31 de agosto de 2007 de un nuevo reglamento orgánico por parte del Consejo General Consultivo del Instituto. La frecuencia de las adaptaciones se refleja en este caso en el hecho de que el reglamento orgánico abrogado apenas había entrado en vigencia en enero de 2006.

En este reglamento (art. 1) aparece el concepto novedoso de “régimen de autogestión académica y administrativa” bajo el cual las diferentes unidades administrativas, académicas y otras dependencias que conforman la estructura orgánico-funcional del Instituto llevarán a cabo sus respectivas funciones. No queda claro qué significa tal concepto, si se refiere al Instituto en términos generales, o si se trata de anunciar una saludable medida que sería descentralizar realmente las funciones para que cada unidad las realice, sin tanto trámite previo ante las autoridades centrales, que serían más controladoras y evaluadoras de los resultados finales.

Es de resaltar, así mismo, que en su artículo 3 este reglamento coloca a la planeación institucional de mediano y largo plazo como uno de los elementos fundamentales para el funcionamiento de las dependencias politécnicas, teniendo como instrumentos de apoyo a los programas estratégicos de desarrollo de mediano plazo y operativo anual.

Según el reglamento orgánico cada una de las Secretarías posee atribuciones similares en lo que se refiere al control y supervisión de las dependencias politécnicas adscritas a su respectiva área. A pesar de que el propio reglamento señala la igualdad de rango y la no preeminencia de ninguna Secretaría sobre las otras, es evidente, por la importancia de las funciones que están llamadas a desempeñar, que el Secretario General, el Secretario Académico, el Secretario de Investigación y Posgrado y el Secretario Técnico, están investidos de atribuciones que por si solas les dan cierta preeminencia.

El Secretario General tiene, entre otras funciones, la de auxiliar directamente al Director General en el cumplimiento de sus tareas, suplirlo en sus ausencias temporales y es, además, el encargado de la seguridad y vigilancia en todo el Instituto, además de que funge como secretario del Consejo General Consultivo (cap. VII, art. 15). Del Secretario Académico dependen las unidades académicas a través de las cuales se ofrece educación media superior y superior. Está, además, encargado de coordinar y evaluar la oferta educativa en esos dos niveles mediante modalidades a distancia y mixtas.

El Secretario de Investigación y Posgrado (art. 19) está encargado de todo lo que concierne a estas funciones y su importancia se ha acrecentado en los últimos años en virtud de la prioridad que tanto la investigación como los estudios de posgrado han venido adquiriendo. Prueba de esa importancia, desde el punto de vista organizacional, se puede ver en los cambios de nivel jerárquico que la atención de dichas funciones ha merecido. Hasta los años noventa se encargaba de ellas la “Dirección de Estudios de Posgrado e Investigación”, dependiente de la Secretaría Académica, luego se separó y se convirtió en la “Coordinación General de los Estudios de Posgrado e Investigación”, para finalmente ser hoy una Secretaría.

En cuanto al tema que ocupa a este trabajo, de la transformación orgánico-estructural del IPN, interesa destacar las atribuciones de la Secretaría Técnica pues a ella corresponde, en primer lugar elaborar “los proyectos de normas, políticas, programas, lineamientos, estrategias, objetivos, metas e instrumentos para la planeación, organización, programación, presupuestación, evaluación, administración y control de la información e indicadores de las actividades de docencia, investigación, desarrollo tecnológico, extensión, apoyo, administración y vinculación, de acuerdo con los modelos educativo y de integración social”. Además ejerce la coordinación y la evaluación de la integración y actualización de los programas de desarrollo institucional de mediano plazo, operativo anual institucional y los correspondientes a cada dependencia del Instituto (art. 20).

El proceso de transformación, en lo que se refiere a la reestructuración, ha pasado ya en el IPN por sus etapas más exigentes y lo que queda ahora es esperar a que los resultados en los próximos años demuestren la bondad y la pertinencia de las reformas implantadas. Sin embargo, la dinámica propia de una institución como ésta y la presentación permanente de resultados concretos de su desempeño en el cumplimiento de sus objetivos, hacen posible algunos comentarios y observaciones al respecto.

Información emanada de la Dirección General del Instituto y de su Secretaría Técnica, además del informe de actividades del Director General de las actividades desarrolladas en 2008, permite hacer un primer análisis y vislumbrar algunas expectativas. Ya se han mencionado los avances en términos del sometimiento de sus programas a la evaluación que conduce a la acreditación por parte de los CIIES, y la de sus profesores, de manera interna a través de sus sistemas de estímulo

económico y, de forma externa, por medio de la pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores.

Como ya se mencionó en la primera parte de este trabajo, el IPN sigue siendo una de las instituciones de educación superior públicas cuyos programas han sido de manera constante reconocidos como de excelencia al cumplir los requisitos que los organismos evaluadores le han exigido. En ese sentido es significativa la cifra de 162 programas (en los tres niveles de enseñanza que ofrece) acreditados con reconocimiento externo en los cuales se atiende al 95.58% de la matrícula inscrita, lo que constituye un incremento del 70% con respecto al 2005, en el nivel superior y de 116% en el posgrado con respecto al mismo año (Villa Rivera, 2009). En el nivel medio superior el reconocimiento es total (54 programas), en licenciatura es de 96.49%, siendo total la acreditación en el área de ingeniería y ciencias físico-matemáticas, fundamento de la vocación politécnica.

En lo que concierne a los estudios que ofrece en el nivel de posgrado, el IPN contaba en 2006 con 28 programas acreditados por parte del CONACyT, de un total de 22 doctorados, 60 maestrías y 28 especialidades (Ruiz et al.2007). Los últimos datos de la Secretaría de Investigación y Posgrado del IPN señalan que en reciente evaluación el CONACyT renueva la pertenencia a su padrón de algunos programas del Instituto e incluye por primera vez a otros, para incrementar de manera significativa el número de programas, siendo éste de 49 a principios del año 2008. El informe del Director General hace notar que para principios del 2009 se encuentran con reconocimiento nacional del CONACyT como programas consolidados, 26 posgrados, 18 se han incorporado como de reciente creación y 10 se reconocen como en desarrollo, lo cual hace un total de 54 programas registrados en el programa nacional de posgrados de calidad (Villa Rivera, 2009).

La adscripción al SNI de personal del IPN, ya mencionada también, ha ido aumentando paulatinamente, pero no deben esperarse mayores crecimientos porque la atención a la demanda y las características de sus programas de ingeniería y de ciencias sociales y administrativas, que son los que ocupan mayor cantidad de personal académico y reciben mayor cantidad de alumnos, requieren mayor dedicación a las labores docentes que en muchos casos impide realizar actividades de investigación. Por otro lado, debe observarse con cuidado el significado real de la pertenencia al SNI ya que ésta favorece, por supuesto, a cada investigador individualmente considerado, pero en lo que respecta al apoyo de éstos en la realización específica de las funciones institucionales, tal pertenencia puede resultar en descuido y desatención.

En la práctica, la vinculación del IPN con sectores de la sociedad se reflejó en la firma, entre 2004 y 2006, de 950 convenios de colaboración, de los cuales 383 se formalizaron en el último año. De los convenios firmados en 2006, 119 correspondieron a entidades del gobierno federal, 81 a gobiernos estatales y municipales, 34 al sector educativo nacional, 31 a instituciones internacionales, 53 al sector social y 65 al sector privado (IPN, 2007a: 33). Las cifras correspondientes a 2007 y 2008 dan cuenta de que en el primero de esos años se firmaron 107 convenios con el Gobierno Federal y 182 en 2008, con gobiernos estatales y municipales 73 en 2007 y 103 en 2008, con el sector educativo nacional 28 en 2007 y 68 en 2008, con el sector social, 63 en 2007 y 15 en 2008, con el sector privado, 70 en 2007 y 142 en 2008 y con instituciones educativas, organismos y empresas internacionales, 13 en 2007 y 40 en 2008 (Villa Rivera, 2009).

Debe reconocerse que el panorama representado por los principios y técnicas de gestión aplicados en los últimos años en el funcionamiento

del Instituto Politécnico Nacional y reseñados brevemente en este trabajo, han dado frutos importantes en cuanto a la consolidación de una estructura organizativa más moderna y mejor adaptada a los requerimientos de la sociedad a la que sirve. Dichos frutos se reflejan en una mejor oferta educativa y en incrementos significativos en el desempeño de sus alumnos y profesores.

Sin embargo, los avances han sido lentos y han enfrentado obstáculos que se derivan, en parte, de una política nacional que regatea recursos a las instituciones educativas y en parte también, a que el proceso de cambio ha sido mayormente aplicado a aspectos formales y de estructura y no ha logrado, con la debida intensidad, obtener el compromiso y la participación de muchos de los miembros de la comunidad politécnica.

Se han aplicado con disciplina los principios, técnicas y procedimientos de la planeación estratégica, pero se ha descuidado el factor humano y no se han tomado las medidas para avanzar paralelamente en cambios culturales que, de acuerdo con los estudiosos del tema en el sector público, deben favorecer el proceso de reforma emprendido y mejorarían realmente el desempeño institucional (Arellano (2004: 210-244).

Ese posible descuido no puede achacarse a falta de interés o de entusiasmo de parte de los responsables de la administración del Instituto, no solamente porque es una tarea que corresponde a todos los involucrados en el proceso, desde las autoridades hasta los alumnos y personal administrativo, sino que la propia dinámica del cambio ha obligado, en estos años de consolidación organizacional, a enfocar los esfuerzos al diseño de nuevas estructuras, procedimientos y acciones, dejando para más adelante la necesaria adaptación y compromiso de los que participan en el proceso.

Conclusiones

El Instituto Politécnico Nacional ha dado muestras de ser una institución disciplinada al seguir al pie de la letra las recomendaciones derivadas de los organismos públicos encargados de la definición de las políticas públicas relacionadas con el sector educativo de nivel superior. Ha participado de manera activa como uno de los principales miembros del sistema de planeación y del sistema de evaluación de la educación superior.

Los documentos emanados de los órganos internos del IPN responsables de la adaptación de esas políticas y del diseño y desarrollo de técnicas y mecanismos para implementarlas, dan cuenta del interés y la seriedad con que las autoridades han dirigido el proceso de transformación de su estructura organizacional a pesar de las limitaciones derivadas de su estatus jurídico y de las propias condiciones en que se lleva a cabo la gestión de sus recursos.

Los principios y técnicas de gestión aplicados en los últimos años con la intención expresa de modernizar y mejorar las características del Instituto Politécnico Nacional en cuanto a su organización y funcionamiento, han ofrecido resultados palpables en lo que se refiere al diseño y puesta en marcha de una estructura organizativa mejor adaptada a los requerimientos de la comunidad a la que sirve, en su rol de institución del Estado encargada de ofrecer educación tecnológica al más alto nivel. Las cifras aquí reseñadas son la prueba de los beneficios alcanzados gracias a la seriedad en su aplicación.

No obstante ese reconocimiento, no debe dejarse de lado que los avances en ciertos aspectos muestran lentitud y enfrentan desafíos provenientes de una injustificada política nacional que insiste en disminuir recursos a

las instituciones educativas y a que la transformación ha sido dirigida a aspectos formales y de estructura.

La tarea, desde el punto de vista formal, ha sido hecha de manera adecuada y suficiente, sin embargo, deben ser revisados y corregidos con mayor atención aspectos relacionados con el estilo y las costumbres de dirección enraizadas en algunos de sus niveles y en sus diferentes dependencias que se constituyen en obstáculos que detienen el proceso de cambio y ocasionan bajo rendimiento en el cumplimiento de sus fines. Así mismo, debe fomentarse un mejor desempeño de academias, consejos y demás órganos colegiados para que la participación de los profesores enriquezca las labores académicas con mejores decisiones. Los sistemas de incentivos al desempeño son los únicos mecanismos de evaluación de las actividades realizadas por el personal académico, además de encuestas a los alumnos para evaluar las labores docentes. La cantidad de profesores e investigadores realmente evaluados representa una pequeña parte del total del personal. El número total de profesores es de 15602 y el número que es evaluado por algunos de esos programas de estímulo es de 4013.

El número de miembros del personal del IPN adscrito al SNI ha aumentado de manera significativa, pero la atención a la demanda y las condiciones y características de sus programas de ingeniería y de ciencias sociales y administrativas, en los cuales se encuentra una gran cantidad de su personal académico y se atiende a la mayor población estudiantil, requieren una dedicación a las labores docentes que constituye un verdadero obstáculo para llevar a cabo actividades de investigación de manera sistemática.

Bibliografía

AGUILAR V., Luis F.: (2006): Gobernanza y gestión Pública. México. Fondo de Cultura Económica.

ARELLANO G., David (2004): Gestión estratégica para el sector público. México. Fondo de Cultura Económica.

ANUIES (2000a): La ANUIES en la línea del tiempo. 50 años de historia. México. ANUIES.

_____ (2000b): La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Propuesta de la ANUIES. Documento aprobado por la asamblea de la ANUIES en su XXX sesión ordinaria, realizada en la universidad veracruzana.

_____ (1979): La planeación de la educación superior en México. Ponencia aprobada en la XVIII reunión ordinaria de la ANUIES. Edición especial. Oficina de publicaciones de la ANUIES.

_____ (1984): La evaluación de la educación superior en México. México. ANUIES.

Decanato del IPN (2004): Código de ética del IPN. **Revista identidad politécnica**. Febrero 2004.

FRED R. David (2003): **Administración Estratégica**. México. Edit. Prentice Hall/Pearson.

HILL, Charles,y JONES, Gareth (2004): **Administración Estratégica. Un enfoque integrado**. México. Mcgraw Hill. Cap. I.

IPN (2000): Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional. **Cuadernos de legislación Politécnica I**. Dirección de Publicaciones del Instituto Politécnico.

____ (2003a): un nuevo modelo educativo para el IPN. **Materiales para la reforma. N° 1**. México. Dirección de publicaciones del IPN.

____ (2003b): Materiales para la reforma. **Diagnósticos por comparación**. Números 2, 3 y 5. México. Dirección de Publicaciones del IPN.

____ (2004): Planeación Estratégica del cambio estructural y curricular del IPN. **Guía práctica del curso taller y glosario de términos de planeación Estratégica**. México. Dirección de Publicaciones. **Materiales para la reforma N° 17**.

____ (2006): **Gaceta Politécnica. N° extraordinario 633. Acuerdo por el que se expide el Reglamento de Estudios de Posgrado del Instituto Politécnico Nacional.** 31 de julio de 2006.

____ (2007a): **Evaluación de los avances del programa institucional de mediano plazo 2004-2006.** Dirección de Evaluación de la Secretaría Técnica.

____ (2007b): **Programa institucional de mediano plazo 2007-2009.** México. Dirección General del IPN.

____ (2007c): **Gaceta Politécnica. N° extraordinario 663. Año XLII. Vol. 10. 30 de Septiembre 2007**

____ (2007d): **Gaceta Politécnica. N° 664. Año XLII. Vol. 10. Septiembre 2007.**

____ (2007e): **Gaceta Politécnica. N° extraordinario 638. Año XLII. Vol. 9. 14 de Septiembre 2007.**

RUIZ GUTIÉRREZ et al. (2007): Los Estudios de Posgrado en México. Diagnóstico y Perspectivas. México. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. UNAM.

VILLA RIVERA, José Enrique (2005): informe anual de actividades 2004. México. Publicación de la Dirección General del IPN.

_____ (2007a): **Informe anual de actividades 2006.** México. Publicación de la coordinación de comunicación social del IPN.

_____ (2007b): **Informe de la Administración 2004-2006.** México. Publicación de la Dirección General del IPN.

_____ (2009): **Informe Anual de Actividades 2008.** Publicación de la Dirección de Evaluación del IPN.

Flexibilidad y Precariedad Laboral en México. El Caso de los Voceadores de Periódicos de Monterrey

Jesús Rubio Campos*

Abstract

El presente artículo explica las características del mercado de trabajo en México durante el periodo 2005-2009 y aporta, mediante la aplicación de un estudio de caso, una metodología para comprender actividades productivas de acuerdo a las dimensiones de precariedad laboral que presenten, entendida ésta como la ausencia de ciertas características asociadas a la calidad de los puestos de trabajo. En la primera parte de este estudio se hace una revisión de la literatura sobre los conceptos de precariedad y flexibilidad laboral. La segunda parte muestra una aproximación al tamaño del fenómeno en el estado de Nuevo León en comparación con datos nacionales.

Palabras clave: Estudio de caso, flexibilidad laboral, precariedad laboral y voceadores de periódico.

The present article explains the characteristics of the market of work in Mexico during period 2005-2009 and contributes, by means of the application of a case study, a methodology to understand productive activities according to the dimensions of labor uncertainty that present understood this one like the absence of certain characteristics associated to the quality of the jobs. In the first part of this study it becomes a checking of some literature about the uncertainty concepts and labor flexibility. The second part shows us an approximation to the size of the phenomenon in Nuevo Leon in comparison with national data.

Key words: Study of case, labor flexibility and labor uncertainty.

* Egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cuenta con una Maestría en Administración Pública y Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, donde actualmente realiza su tesis para obtener el Doctorado en Política Pública.

Responsabilidad: El contenido del presente artículo es responsabilidad del autor y quienes cite. No representa el punto de vista de la EGAP, ni del Tecnológico de Monterrey.

Debate en torno a la precariedad y flexibilidad laboral

Este estudio trata de responder a la siguiente pregunta de investigación principal: ¿Cuáles son las condiciones laborales de los trabajadores en Nuevo León y por qué? Además, trata de responder a la siguiente pregunta específica: ¿Cuáles son las condiciones laborales de los voceadores de periódicos en Monterrey y por qué?

Analizamos el surgimiento y permanencia de la precariedad laboral como un elemento estructural de los mercados de trabajo derivado de su condición intrínseca de hecho social, cuyo rumbo es ajeno al individuo e incluso es afectado por decisiones intergeneracionales¹ y el cual es considerado un tema público al representar un conflicto entre grupos sobre cuestiones relacionadas con la distribución de posiciones o recursos”.²

La precariedad laboral es un constructo conceptual en evolución que tiene que ver con una situación de inestabilidad e indefensión del trabajo.³ Entre sus dimensiones principales se encuentran la inseguridad del vínculo laboral con la empresa, la degradación de las condiciones de trabajo, la insuficiencia salarial y la reducción de las prestaciones sociales.⁴ Entre las causales de la precariedad laboral se encuentran la

¹ Durkheim, Emile (1994) “Las reglas del método sociológico”. Alianza Editorial. Madrid, España. p. 58.

² Cobb, Roger W. & Elder Charles D. (1983) “Issues and Agendas. What is an issue? What Makes an issue?” In “How Public Policy is Made”. Public Policy. The Essential Readings. Prentice Hall. 96-104 pp.

³ Amable, M. y Benach, J. (2000) “La precariedad laboral: ¿un nuevo problema de salud pública?” Gaceta Sanitaria. España.

⁴ Para ver las diferentes concepciones relacionadas con la precariedad laboral ver:

- Plá Julián, Isabel (2004) “Informalidad del empleo y precariedad laboral de las trabajadoras del hogar”. Ministerio de Igualdad. Universidad de Valencia. ISBN 978-84-691-4987-4. p. 39

- UCES (2002) “La precariedad laboral en el Gran Buenos Aires”. Departamento de Investigaciones. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Boletín de coyuntura. Año 2, Número 7. Noviembre. La nueva cuestión social en Argentina.

baja educación, las políticas de flexibilidad laboral y la debilidad de la organización sindical.⁵

La siguiente tabla muestra una propuesta de construcción del concepto de precariedad laboral a partir de la literatura revisada sobre el tema.

Tabla 1
Dimensiones de la precariedad laboral, sus causas y efectos

Dimensión	Explicación	Causas	Efectos
Temporalidad	Inseguridad de la relación laboral (falta de contrato) o contratación a tiempo definido	<ul style="list-style-type: none"> - Reformas a la legislación laboral tendientes a la flexibilización - Programas atípicos de empleo - Abuso de la figura de contratación por tiempo definido - Falta de supervisión de las autoridades laborales 	<ul style="list-style-type: none"> (-) Alta rotación de los puestos de trabajo (-) Incertidumbre en ingresos (-) Menor acumulación de capital físico (-) Menor acumulación de capital humano (educación, salud) y por ende menor productividad del trabajo a la largo plazo⁶

(continúa)

⁵ Para un análisis más extenso de estas causales ver:

- Bernat, Jon (2008) "Nuevas formas de precariedad laboral" Red de Economía Crítica. Madrid.
- FLACSO (2004) "La Precariedad Laboral, Manifestación de la Mala Calidad del Empleo". Ecuador.
- Olmedo, Clara (2006) "Flexibilización e Institucionalización de la Precariedad-Informalidad Laboral: La Experiencia de la Provincia de la Rioja, Argentina" Revista Austral de Ciencias Sociales. Chile.
- Gamonal Contreras, Sergio (1996) "La flexibilidad laboral". Cuaderno Jurídico N. 5. Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. p. 8.

⁶ Para una discusión más amplia del impacto positivo del capital humano (visto como educación, capacitación y salud) sobre la productividad del trabajo ver:

- Becker, Gary S. (1987) "Teoría Económica". Fondo de Cultura Económica. México 201-230 pp.
- Hogendorn, Jan S (1992) "Economic Development". Harper Collins Ed. USA. 298-329 pp.
- Stiglitz, Joseph (1993) "Economics" Editorial Norton. Estados Unidos. 292-293 pp.
- Nicholson, Walter (2002) "Microeconomic Theory" South Western Ed. 620-621 pp.

Dimensión	Explicación	Causas	Efectos
Vulnerabilidad	Degradación de las condiciones de trabajo, tales como empleo en las calles, condiciones insalubres y con riesgos a la seguridad física y de salud, etc.	- Falta de supervisión por parte de las autoridades laborales y de salud	(-) Menor acumulación de capital humano (salud) y por ende menor productividad del trabajo a largo plazo
Insuficiencia salarial	Niveles salariales por debajo del mínimo necesario para tener alimentación, educación, salud y vivienda	- Baja educación y capacitación - Falta de creación de empleos de alto valor agregado - Ciclos de inestabilidad económica y del nivel general de precios	(-) Menor acumulación de capital físico y humano (educación, salud) y por ende menor productividad del trabajo a largo plazo
Desprotección laboral	Reducción de prestaciones laborales y protección social	Texcoco	Texcoco

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura revisada sobre el tema, principalmente a partir de las dimensiones propuestas por Amable, M. y Benach, J. (2000) y Plá Julián, Isabel (2004).

Basándonos en las aproximaciones anteriores, resulta imposible analizar la precariedad laboral sin entender los procesos de flexibilización del trabajo, que se comenzaron a dar en Europa desde 1980. Por flexibilidad laboral entendemos aquella estrategia del sector empresarial que tiene como fin disminuir la rigidez del mercado de trabajo al aminorar los

costos de la mano de obra en sus fases de contratación, operación y despido para adaptarse rápidamente ante cambios en la demanda por sus productos o en los costos de sus insumos.⁷

Existen dos posturas antagónicas acerca de este fenómeno. La primera piensa que la flexibilidad laboral es presentada como una solución para reducir el desempleo⁸ y la otra argumenta que la flexibilidad lejos de incrementar el nivel de empleo en si misma muchas ocasiones sólo causa la precarización de las condiciones de trabajo y es necesario acompañarla de otras medidas para que pueda tener algún impacto sobre el empleo.⁹

Relacionada con la primer postura, varios autores¹⁰ coinciden en que las causas de la persistencia del desempleo friccional son el seguro de

⁷ Para un estudio de los tipos de flexibilidad laboral pueden verse:

- Baglioni, Guido. "Las relaciones laborales en Europa". En Gamonal, op. cit. p. 2.
- Bensusán, Graciela. "Los determinantes institucionales de la flexibilidad laboral en México", dentro del libro compilado por Zapata, Francisco (1998) "¿Flexibles y productivos? Estudios sobre la flexibilidad laboral en México" El Colegio de México. ISBN 968 12 0863 3. 39-67 pp.
- Boyer, Robert. "La flexibilidad del trabajo en Europa". Dentro de Gamonal, op cit. p. 1.
- Tiziano, Treu (1993) "Revista Internacional del Trabajo" Vol. 112. Dentro de Gamonal, op cit. p. 6
- Solas Picó, María Teresa (1991) "Flexibilidad del mercado de trabajo y creación de empleo" Acciones e Investigaciones Sociales. ISSN 1132192X. Universidad de Zaragoza, España.
- Pozas, María de los Angeles. "Tendencias recientes de la organización de la industria en Monterrey", dentro del libro compilado por Zapata, Francisco (1998) "¿Flexibles y productivos? Estudios sobre la flexibilidad laboral en México" El Colegio de México. ISBN 968 12 0863 3. 74-75 pp.

⁸ Becker, Gary S. y Becker, Guity N (2002). "La Economía Cotidiana" Editorial Planeta. México. p. 122

⁹ Sobre esta postura ver:

- López, Diego (2002) "Mitos, alcances y perspectivas de la flexibilización laboral: Un debate permanente". Análisis Laboral N. 6. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Chile. p. 4
- Solas Picó, María Teresa (1991) "Flexibilidad del mercado de trabajo y creación de empleo" Acciones e Investigaciones Sociales. ISSN 1132192X. Universidad de Zaragoza, España. p. 98

¹⁰ Algunos de ellos son:

- Mankiw, Gregory (2000) "Macroeconomía". Anthony Bosch Editor. 4º Edición. España. 169-198 pp.
- Nicholson, Walter (2002) "Microeconomic Theory" South Western Ed. p. 616.

desempleo, el salario mínimo y los sindicatos. Existe sin embargo una discrepancia entre los economistas acerca de si los salarios mínimos elevan la tasa de desempleo de los trabajadores jóvenes.¹¹ Según un artículo clásico publicado en el *American Economic Review*,¹² el 68% de los economistas esta generalmente de acuerdo con esta teoría, mientras que el 22% esta de acuerdo con algunas condiciones, mientras que el 10% restante esta totalmente en desacuerdo. También existen dudas acerca del impacto de los sindicatos, ya que a pesar de que han disminuido su poder en Estados Unidos y algunos otros países, el desempleo general persiste.¹³

Magnitud de la precariedad laboral

A nivel nacional en el cuarto trimestre del 2008 existía una población ocupada total de 43 millones 255 mil 617 personas, de las cuales más de 24 millones (56.3%) no contaban con ninguna prestación laboral.¹⁴ En Nuevo León, existían un total de 1 millón 943 mil 701 personas, de las cuales más de 653 mil trabajadores (34%) laboraban sin prestaciones.

La cantidad de trabajadores sin prestaciones supera por mucho a los empleados en el sector informal, lo que significa que el fenómeno de precariedad laboral se presenta tanto entre los formales como en los informales. En promedio, durante el período 2005-2008 el 53% de los trabajadores sin prestaciones en el país eran formales, mientras que el 47% restante era informal. Para el cuarto trimestre del 2008, el 40.1% de los trabajadores formales no contaban con ningún tipo de prestación.

¹¹ McCloskey, Donald .N. (1989) "Teoría de Precios Aplicada". CECSA. México. p. 547.

¹² Kearn, J.R.; Pope, Clayne L.; Whiting, Gordon C.; Wimmer, Larry T. (1979) "A Confusion of Economists?" *The American Economic Review*, Vol. 69, No. 2, Papers. p. 30

¹³ Barro, Robert J (1986) "Macroeconomía" McGraw Hill Editores. México. p. 211

¹⁴ Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI IV2008.

Según estimaciones a partir de la Base de Datos del Censo de Población y Vivienda 2000 para Nuevo León, el 27.28% de la población ocupada no tenía acceso a ningún tipo de seguridad social, mientras que el 16.57% no tenía derecho a aguinaldo. Un 43.32% no tenía derecho a utilidades y un 28.25% no tenían planes de ahorro para el retiro.

La precariedad laboral total (falta de prestaciones laborales y de salud) alcanzaba a 7.9% de los trabajadores del estado y tiene mayor incidencia entre los hombres (8.6%) que entre las mujeres (6.3%). El fenómeno está asociado a la edad de los trabajadores, a saber, entre más jóvenes mayor incidencia de precariedad. Además, está asociada con el nivel académico con el que cuenta el trabajador. Entre los ocupados sin ninguna instrucción la incidencia de la precariedad es del 16.8% mientras que para alguien con maestría o doctorado la precariedad laboral es del sólo 1.7% de los ocupados. Los resultados anteriores coinciden con los encontrados por FLACSO para Ecuador.¹⁵

Los municipios dentro del Área Metropolitana de Monterrey tienen en conjunto una precariedad laboral del 6.6% de la población ocupada, por debajo del 7.9% a nivel estatal. Mientras tanto, el resto de los municipios fuera de la mancha urbana tienen una precariedad laboral del 16.4% de la población ocupada, lo que nos dice que la precariedad laboral se asocia con la falta de oportunidades de desarrollo. Por sectores de la economía, es el de la construcción el que más precariedad laboral tiene entre sus trabajadores ocupados (22.6%), seguido de la agricultura, ganadería, forestal, pesca y caza, con un 20%. Existe una asociación entre precariedad laboral y nivel de ingreso. A menor ingreso mayor es la incidencia de la precariedad laboral y a mayor ingreso es menor.

¹⁵ Op. Cit.

Los trabajadores que pertenecen al primer décil de ingresos tienen una incidencia de precariedad laboral del 16.4% mientras que los del último décil sólo del 2.3%.

Estudio de caso: Voceadores de Periódicos de Monterrey

En esta parte cualitativa de la investigación se pretende “obtener datos (que se convertirán en información) de personas, comunidades, contextos o situaciones en profundidad; en las propias formas de expresión de cada uno de ellos”.¹⁶ Intentaremos comprender la estructura funcional de la precariedad laboral, es decir, los procesos que las empresas utilizan para flexibilizar el empleo y la relación que guardan con el trabajador y viceversa, para ver desde el punto de vista del trabajador el impacto que estos procesos tienen sobre sus condiciones de trabajo, lo que nos permitirá entender como se desarrolla la precariedad del mismo.

Se decidió utilizar para el fin anterior un estudio de caso. Un caso es “una entidad dotada de límites de espacio temporales, de una estructura y de lógica específica de funcionamiento”.¹⁷ En los estudios de caso lo que se pretende es conocer las “características y dimensiones que posee el grupo o comunidad estudiado en su particularidad”¹⁸ y ver “la lógica que relaciona sus elementos y los significados que para sus actores adquieren las interacciones sociales en el particular contexto en que tiene lugar”,¹⁹ con el fin de tener una comprensión más profunda del

¹⁶ Hernández Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2008) “Metodología de la Investigación” McGraw Hill. México. p. 583

¹⁷ Gundermann Kröll, Hans (2001) “El método de los estudios de caso”. En “Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social” (2001). María Luisa Tarrés, Coordinadora. Editorial Miguel Ángel Porrúa y FLACSO. p. 283.

¹⁸ Idem. p. 260

¹⁹ Idem. p. 283

fenómeno bajo estudio en un contexto de vida real²⁰ que nos permita responder al planteamiento de un problema, probar o desarrollar hipótesis y ayudar en la acumulación de conocimiento alrededor de un tema.²¹ El estudio de caso es pertinente cuando las preguntas de investigación conllevan cuestiones descriptivas (¿Qué pasa?) o bien explicatorias (¿Cómo y porqué algo pasa?).²²

Los estudios de caso han sido ampliamente utilizados en investigaciones sociológicas (siendo uno de los casos más conocidos el realizado por Max Weber)²³ y existe un consenso al considerar que tienen su origen en la investigación médica y psicológica.²⁴ La investigación mediante el estudio de casos requiere que la recolección de datos (la realización de las entrevistas) y el análisis de los mismos sean hechos de manera paralela y casi simultánea, a fin de adecuar los resultados a la realidad enfrentada y contrastar posibles hallazgos divergentes.²⁵ Entre las fuentes más comunes para recolectar evidencia que nos ayude a desarrollar un estudio de caso están la investigación documental, las entrevistas y la observación directa y/o participante.²⁶ Generalmente la ruta metodológica de un estudio de caso consta del diseño, la selección de las unidades, el análisis y el reporte de resultados,²⁷ cuidando mantener siempre para futuras líneas de investigación el desarrollo de una base de datos con la información obtenida.²⁸

²⁰ Yin, Robert K. (2004) "Case Study Methods". Draft for the 3rd Edition of Complementary Methods for Research in Education American Educational Research Association. Washington. p.1.

²¹ Hernández Sampieri, et al (2008). Op. Cit. CD. Capítulo 4. p. 2.

²² Shavelson, Richard J., Phillips D.C., Towne, Lisa, Feuer, Michael J. (2003) "On the Science of Education Design Studies". Educational Researcher, Vol. 32, No. 1, pp. 25-28.

²³ Weber, Max. "La ética protestante y el espíritu del capitalismo".

²⁴ Arzaluz Solano, Socorro (2005) "La utilización del estudio de caso en el análisis local" Región y Sociedad. Volumen XVII. Número 32. El Colegio de la Frontera Norte. México. 109-111 pp. ISSN: 0188 7408.

²⁵ Yin, Robert K. (2004) Op. Cit. p. 3.

²⁶ Idem. p. 19.

²⁷ Idem. p. 8.

²⁸ Arzaluz Solano, Socorro (2005). Op. Cit. p. 133.

El caso presentado aquí es el de los voceadores de periódicos en el Área Metropolitana de la Ciudad de Monterrey. Dado que no existen estudios previos sobre el tema, este estudio nos brinda la posibilidad de conocer las condiciones laborales de estos trabajadores, de las cuales se tiene una percepción de precariedad. Se pretende así hacer una investigación a profundidad de las personas dedicadas al voceo de periódicos para que nos ayude a conocer, desde esta perspectiva, el fenómeno de la precariedad laboral, sin pretender establecer generalizaciones a otros contextos parecidos o a otras actividades, aunque sí nos puede ayudar a establecer marcos analíticos para la comprensión de dichos fenómenos.²⁹ Desde este punto de vista, el presente estudio de caso se circunscribe dentro de una tipología de finalidad tanto instrumental, es decir, tiene como objeto que la experiencia particular provea de insumos de conocimiento a algún tema de investigación para refinar una teoría, así como una finalidad colectiva, es decir sirve para ayudar a construir un cuerpo teórico, sumar hallazgos y encontrar elementos comunes, que puedan servir para analizar diferencias con otros casos que se desarrollen sobre el tema.³⁰

El diseño del presente estudio es de un solo caso, en el cual el caso es generado para confirmar, retar o extender una teoría o hipótesis en contraposición con los diseños de caso múltiple.³¹

²⁹ Para conocer una perspectiva teórica en la que se apoya esta postura, ver Arzaluz Solano, Socorro (2005). Op. Cit. p. 114.

³⁰ Para conocer las tipologías de acuerdo a la finalidad de los casos ver: Stake, R. (2000). "The art of case research". Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Citado en Hernández Sampieri, et al (2008). Op. Cit. CD. Capítulo 4. p. 24 y Barzelay, Michael y Cortazar Velarde, Juan Carlos (2004) "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). BID. Washington. 8-10 pp.

³¹ Para conocer las tipologías de casos simples y múltiples ver: Hernández Sampieri, et al (2008). Op. Cit. CD. Capítulo 4. p. 9.

El método de recolección de información en este caso se realizó en tres etapas, siendo la primera la observación de campo preliminar (para diagnosticar las facilidades y/o complejidades para obtener las entrevistas³² y ubicar mediante recorridos en automóvil y a pie la ubicación de los voceadores en distintos lugares y horarios) y posteriormente con entrevistas semi estructuradas piloto y después formales, cuyo audio fue grabado para su transcripción y análisis. Las entrevistas se realizaron entre octubre del 2008 y agosto del 2009 y no se pretenden hacer comparaciones longitudinales o evolutivas, por lo que el caso se ubica dentro de la tipología de estudios temporales, cuya duración no es prolongada.³³

Se decidió optar por el uso de las entrevistas a voceadores de periódicos, ya que son un importante instrumento de generación de información.³⁴ Una entrevista cualitativa pretende ser una vía de acceso a los aspectos de la subjetividad humana y a las complejas interdependencias inherentes a la vida social del individuo.³⁵ Una entrevista semiestructurada,³⁶ como la usada en este caso, es aquella donde si bien existe una guía preestablecida de las partes que desean cubrir, no se limitan a un guión rígido, sino más bien se permite cierta libertad entre entrevistado y entrevistador a fin de dar espacio a una discusión centrada en el fenómeno bajo estudio. Se usan cuando las personas a entrevistar tienen poco tiempo o bien son renuentes a responder mecánicamente, tal como en este caso, donde generalmente

³² Vela Peón, Fortino (2001) "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa". En "Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social" (2001). María Luisa Tarrés, Coordinadora. Editorial Miguel Ángel Porrúa y FLACSO. p. 83.

³³ Para conocer las tipologías temporales de los casos ver: Hernández Sampieri, et al (2008). Op. Cit. CD. Capítulo 4. p. 24.

³⁴ Barzelay, Michael y Cortazar Velarde, Juan Carlos (2004). Op. Cit. p. 11.

³⁵ Vela Peón, Fortino (2001) Op. Cit. 64-65 pp.

³⁶ Para una información más detallada sobre este tema ver Idem 76-77 pp.

el tiempo dedicado a una entrevista, si es en horas de trabajo de los voceadores, esta limitado a no más de cinco minutos y en ocasiones tiene que ser en varias etapas, mientras el voceador no esta ocupado (cuando el semáforo esta en verde, por ejemplo).

Para el presente estudio cualitativo la muestra no probabilística será dirigida a casos tipo y el número será determinado en el mismo proceso inductivo a partir de la saturación de categorías,³⁷ el cual consiste en la “adición iterativa de materiales y fuentes de evidencia al proceso de análisis hasta llegar a un punto de saturación, de manera que la adición de nuevos materiales o fuentes no provea ya nueva evidencia relevante”.³⁸ La unidad de análisis fue el voceador de periódicos.

En las siguientes secciones se presenta la estructura y la guía de las entrevistas usadas en el presente estudio. Acto seguido, se presentan los resultados del mismo, en un formato que apoya la construcción de la teoría,³⁹ procurando tomar los principales hallazgos que ayudan a la comprensión y construcción de nuevo conocimiento alrededor del tema, pero sin descuidar presentar de primera mano las narrativas de las importantes experiencias vividas por los voceadores, las cuales “enfocan de manera típica las complejidades y contradicciones de la vida real”.⁴⁰ Según Peattie,⁴¹ el verdadero valor del estudio de caso se

³⁷ Para un análisis más detallado de este tipo de muestreo no probabilístico ver: Hernández Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2008) Op. Cit, pp. 560-577.

³⁸ Barzelay, Michael y Cortazar Velarde, Juan Carlos (2004). Op. Cit. p. 62.

³⁹ Los formatos para la elaboración de reportes pueden verse en: Yin, Robert K. 1994. “Case Study Research. Design and Methods”. Second Editions. Thousand Oaks: SAGE. El formato que ayuda a la comprensión de la teoría es aquel donde los resultados del estudio de caso se presentan de tal forma que cada parte revela un aspecto de la teoría.

⁴⁰ Flyvbjerg, Bent (2004) “Cinco Malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso” Traducción del inglés por María Teresa Casado. REIS 106/04. Aalborg University. Dinamarca. p. 53.

⁴¹ Peattie, Lisa (2001) “Theorizing Planning: Some Comments on Flyvberg’s Rationality and Power”. International Planning Studies. 257-262 pp.

pierde cuando se intenta resumir toda la investigación en solo conceptos y es más útil para la teoría social y la comprensión de los fenómenos la presentación densa de los resultados. Terminar los estudios de caso con un simple resumen no siempre es útil y a veces puede ser contraproducente, ya que muchas cosas esenciales se pueden perder.⁴² Entonces, lo que se pretende es encontrar “argumentos explicativos que se fundamenten de manera rigurosa y visible en evidencia empírica generada de manera sistemática sobre la experiencia bajo estudio de tal manera que las explicaciones ofrecidas por el investigador deben basarse en relaciones evidentes entre acontecimientos que realmente ocurrieron y no sólo en intuiciones, ideas generales o relaciones vagas de hechos”.⁴³

Estructura de las entrevistas con voceadores de periódicos

El objetivo de estas entrevistas es conocer, desde el punto de vista de los trabajadores, los procesos que las empresas utilizan para flexibilizar el empleo y que impacto tiene esto sobre sus condiciones de trabajo, lo que nos permitirá ver el grado de precariedad del mismo.

Basándonos en las dimensiones de la precariedad descritas en la tabla 1, se desea conocer específicamente lo siguiente (los números entre paréntesis corresponden a la pregunta asociada al tema mostrada en la siguiente parte):

⁴² Flyvbjerg, Bent (2004). Op. Cit. 55-57 pp.

⁴³ Barzelay, Michael y Cortazar Velarde, Juan Carlos (2004). Op. Cit. p. 16.

1. Temporalidad (inseguridad de la relación laboral –empleo sin contrato- y contrataciones por tiempo definido).

a. Explorar la relación con el empleador

I. Vínculos entre empresa y trabajador (1)

- **Identidad visual de la empresa (marca) en el lugar de trabajo (2)**
- **Identidad visual de empresa en el “uniforme” del trabajador (3)**
- **Relación diaria entre trabajador y empleador (4,5,6,7)**
- **Reconocimiento de relación entre trabajador y empleador (8)**
 - **Definida (9)**
 - **Indefinida**

II. Tipo y características del contrato (10)

- **Informal**
- **Formal (11)**

b. Antigüedad

i. Tiempo trabajando en empresa (12)

2. Vulnerabilidad (degradación de las condiciones de trabajo – riesgos físicos y de salud).

a. Condiciones del lugar de trabajo (13)

I. Protección contra inclemencias del tiempo

- **Agua**
- **Calor**
- **Frío**
- **Viento**

II. Limpieza (13)

- b. Riesgos a su integridad
 - I. Salud (14)
 - II. Física (15)

- 3. Insuficiencia salarial (niveles salariales debajo del salario mínimo).
 - a. Compromisos de gasto (16)
 - I. Individual
 - II. Familiar (17,18)
 - b. Fuentes de ingresos (19,20,21,22)
 - I. Principal (23)
 - II. Secundaria (23)

- 4. Desprotección laboral (falta de prestaciones y de acceso a seguridad social) (24).
 - a. Prestaciones básicas según la Ley Federal del Trabajo (25,26,27)
 - b. Seguridad social (28,29)
 - c. Acceso a créditos para vivienda (30)
 - d. Acceso a ahorro para el retiro (31)

Guión para las entrevistas con voceadores de periódicos

- Parte 1. Datos generales de la entrevista
 - a. Fecha y hora
 - b. Ubicación de voceo (croquis)

Parte 2. Datos generales del entrevistado (preguntar en el transcurso de la conversación):

- c. Nombre
- d. Sexo
- e. Edad
- f. Escolaridad
- g. Lugar de nacimiento
- h. Colonia donde vive

Parte 3. Dimensión 1 (temporalidad)

1. ¿Qué periódicos vende o distribuye?
2. ¿Que distintivos de los periódicos usa (camisa, diablito, sombrilla, etc)?
3. ¿Lo obligan a presentarse con “uniforme” o es elección personal?
4. ¿Cómo le pagan? (Por día, a la semana, por mes, etc.)
5. ¿Quién le paga y en donde le pagan?
6. ¿Como es su día? (¿Quién le deja los periódicos?, ¿Quién los recoge?)
7. ¿Tiene contacto con las oficinas de los periódicos que vende?
8. ¿Considera que tiene jefe?
9. En caso afirmativo. ¿Quién es su jefe?
10. ¿Firmó algún tipo de contrato? ¿Sí o no? En caso de existir, platicar sobre las características del contrato.
11. ¿Cuándo le pagan le dan algún tipo de recibo?
12. ¿Cuántos años tiene vendiendo estos periódicos?

Parte 4. Dimensión 2 (Vulnerabilidad)

13. Observación directa: ¿Cuáles son las características del lugar de voceo?

14. ¿Considera que en este trabajo tiene más riesgos de salud que en otros que ha tenido y por qué? ¿Cuáles son los riesgos de salud que enfrenta en su trabajo?
15. ¿Considera que corre riesgos en su persona trabajando aquí? ¿Cuáles?

Parte 5. Dimensión 3 (Insuficiencia salarial)

16. Explorar si vive sólo o con más personas. Investigar si dichas personas contribuyen al ingreso familiar
17. Estado Civil. Si tiene esposa o pareja, ¿esta trabaja?
18. Número de hijos. ¿Trabajan o estudian?
19. ¿Cuántos periódicos de cada uno vende al día?
20. ¿Cuanto le pagan por cada periódico vendido?
21. ¿Le pagan más dinero a parte del que le dan por periódico vendido? ¿Cuánto?
22. ¿A qué hora comienza y a cual hora termina de trabajar?
23. ¿Tiene otro trabajo? ¿O hace alguna otra cosa para ayudarse? ¿Cuál considera que es su principal fuente de ingresos?

Parte 6. Dimensión 4 (Desprotección laboral)

24. ¿Tiene alguna prestación?
25. ¿Cuenta con aguinaldo?
26. ¿Cuenta con vacaciones pagadas?
27. ¿Cuenta con participación en las utilidades de la empresa?
28. ¿Cuenta con acceso al Seguro Social?
29. Cuando tu o alguien de tu familia se enferman, ¿a donde acuden a consultar?
30. ¿Cuenta con acceso a créditos para la vivienda?
31. ¿Cuenta con acceso a ahorro para el retiro?

Resultados

Existen dos casas editoras que utilizan intensivamente voceadores para la distribución y venta de sus periódicos en las calles del Área Metropolitana de la Ciudad de Monterrey:

- 1.- Editora El Sol (publica los periódicos matutinos El Norte, El Metro, Cancha, El Viernes No Cuesta y el vespertino El Sol)⁴⁴
- 2.- Record⁴⁵

La primera casa editora es la que más voceadores tiene, distribuidos en toda el Área Metropolitana de Monterrey. Existen otros dos casos. Uno es el periódico Milenio, Diario de Monterrey,⁴⁶ que casi no se vocea (de hecho se logró encontrar a un solo voceador) y se distribuye principalmente en comercios establecidos, motivo por el cual no se incluyó en el presente estudio de caso. El otro caso, es un diario matutino que se distribuye gratuitamente a nivel internacional, Publimetro,⁴⁷ pero que se decidió no incluir en el estudio, dada la diferencia en la actividad comercial que desarrollan sus voceadores y la cual es solo de distribución, no de venta.

En general el voceo de periódicos en el Área Metropolitana de Monterrey se hace en medio de las calles, entre los autos, con los peligros que esto implica y sujetos a las condiciones naturales que presente el tiempo. Por ejemplo en el caso de Monterrey la temperatura puede llegar a 40 grados centígrados a la sombra en verano.

⁴⁴ <http://www.elnorte.com>

⁴⁵ <http://www.record.com.mx>

⁴⁶ <http://impreso.milenio.com/Monterrey>

⁴⁷ <http://www.publimetro.com.mx>

La siguiente tabla presenta un resumen de las dimensiones de precariedad asociadas a la teoría de acuerdo a la casa editora a la que representa el voceador.

Tabla 2.- Dimensiones de la precariedad laboral presentadas en los voceadores según casa editora.

Dimensión	Editora el Sol	Record
Temporalidad	No existe contrato alguno y por ende no existe relación laboral formal entre voceador y casa editora, aunque en la práctica se presentan algunas características típicas de la relación patrón-trabajador, tales como la supervisión, el pago semanal en sus oficinas y la obligatoriedad del uniforme. Algunos voceadores han llegado a cumplir 17 años desempeñándose en su trabajo, sin que se les brinde un contrato legal.	Si existe contrato formal.
Vulnerabilidad	El voceo se realiza en las calles, en medio de los autos, con los riesgos a la integridad física que ello implica y soportando las inclemencias del tiempo.	El voceo se realiza en las calles, en medio de los autos, con los riesgos a la integridad física que ello implica y soportando las inclemencias del tiempo.
Insuficiencia salarial	El pago es por comisión (una fracción del precio de cada periódico vendido) y en algunos casos se les da una "ayuda" semanal.	El sueldo es fijo más comisiones por la venta de los periódicos y revistas.
Desprotección laboral	Al no contar con alguna relación contractual, no tienen prestaciones, no reciben seguro social, ni aguinaldo, ni ninguna otra prestación. Algunos de ellos han tenido que pasar por operaciones y partos teniendo que cubrir ellos mismos los costos haciéndose de deudas en la mayoría de los casos. Aunado a esto, se presenta poco uso del Seguro Popular.	Tienen acceso a atención médica y seguro social (IMSS), ahorro para el retiro (AFORE), prestamos para vivienda (INFONAVIT) y aguinaldo.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas en campo con voceadores durante el 2008 y 2009.

La mayoría de los entrevistados dijeron trabajar toda la semana o a lo mucho descansar una día, desde las 6:00 AM hasta las 11:30 AM para los que venden solo El Norte, El Metro y Chancha, y hasta las 3:00PM o

4:30 PM para los que venden El Sol. Hay voceadores de varias edades, desde los 18 años, hasta adultos mayores.

Sobre la dimensión de temporabilidad, que tiene que ver con la relación contractual, esta difiere dependiendo de la casa editora con la que trabajen, siendo formal para los que vocean para Record e informal para los de Editora El Sol. Estos últimos acuden diariamente en espera de alguien que les deja el periódico en un crucero (llamado distribuidor) y esa misma persona es la que les paga a diario y en algunos casos les da una cantidad de dinero fijo semanal que los voceadores llaman “ayuda” o bien se las dan en las mismas oficinas del periódico. Este distribuidor es subcontratado por las oficinas del periódico que a su vez consigue a sus propios voceadores sin contratarlos legalmente, sino como comisionistas.

Aunque algunos voceadores de Editora El Sol ven a su distribuidor como su jefe, otros mencionan que su trabajo es monitoreado por supervisores que son empleados del periódico y a ellos los ven como sus jefes. A continuación se presentan varios extractos de entrevistas sobre este tema:

Entrevista: 8	Audio: 090713_001	Nombre voceador: German
<p>Investigador (I): ¿Y tu eres empleado del chavo (joven) que te deja los periódicos, o el sólo te deja los periódicos y te paga?</p> <p>Entrevistado (E): Has de cuenta que yo estoy trabajando con un socio de ahí de la empresa.</p> <p>(I): ¿Pero el chavo ese no es tu jefe o si es tu jefe?</p> <p>(E): ¿Podemos decir que sí no? Es mi patrón.</p> <p>(I): ¿Y firmaste algún contrato con él o todo es de palabra?</p> <p>(E): No, nomas de palabra.</p>		

(continúa)

Entrevista: 10	Audio: 090713_009 al 014	Nombre voceadora: María
<p>Investigador (I): ¿Usted considera que tiene jefe? Entrevistado (E): Tenemos supervisores que vienen y nos checan por parte del periódico (I): ¿Considera que ellos son sus jefes? (E): Sí, porque ellos andan checandonos.</p>		
Entrevista: 12	Audio: 090713_024 al 028	Nombre voceador: No disponible
<p>Investigador (I): Amigo, buenas tardes. Estoy haciendo un trabajo para mi escuela. Estoy entrevistando voceadores de periódicos y quería saber si te puedo hacer algunas preguntas, me tardo unos 5 minutos y si ocupas meterte a vender yo te espero. Entrevistado (E): Es que mi jefe no me deja a mí. (I): Pero no tienes jefe, quien es tu jefe? (E): El distribuidor.</p>		
Entrevista: 13	Audio: 090716_000	Nombre voceador: Noe
<p>Investigador (I): ¿Quién viene siendo tu jefe? Entrevistado (E): El encargado de ruta. Bueno, no es tanto jefe, no tenemos jefe, uno es su propio jefe, sino trabajas no ganas.</p>		
Entrevista: 15	Audio: 090716_003	Nombre voceador: No disponible
<p>Investigador (I): ¿Usted considera que tiene algún tipo de jefe, o usted es su propio jefe? Entrevistado (E): No, tengo mis supervisores</p>		

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas en campo con voceadores durante el 2009.

En lo que referente a la dimensión de vulnerabilidad, los voceadores de ambas casas editoras se enfrentan a los mismos riesgos dado que se trabaja entre las calles, en medio de los autos y su integridad depende más de su habilidad para estar pendientes de los movimientos de los vehículos y poder esquivarlos en caso de requerirlo. En el caso de Editora El Sol, se les proporciona un chaleco anaranjado reflejante, que sirve para ser vistos cuando aún no amanece. Igual sucede con las inclemencias del tiempo, las cuales ambos voceadores tienen que soportar. Lo único que les proporcionan sus casas editoras son gorras y en tiempo de lluvia impermeables. Las sombrillas o paraguas que se les dan están fijos a los diablitos donde se transportan y exhiben los

periódicos, por lo que es evidente que su función principal es proteger a los periódicos y no a los voceadores.

Con respecto a la dimensión de la precariedad referente a la insuficiencia salarial, encontramos que la primera diferencia entre las dos casas editoras estriba en la seguridad del ingreso, ya que en el caso de Editora el Sol el pago principal es por comisión, siendo de \$1.50 pesos (US \$0.111 dólares) por cada periódico El Norte vendido y \$1.00 pesos (US \$0.074 dólares) por cada Metro o Sol. En algunos casos se les da una “ayuda” mensual de \$800 pesos (US \$59.26 dólares), la cual llega a \$1600 (US \$118.52 dólares) de manera excepcional. El que no se les dé “ayuda” o se les dé cierta cantidad es discrecional. Un ejemplo para un voceador que venda 30 periódicos El Norte y 30 periódicos el Metro (que solo trabaje en las mañanas) le daría una ganancia mensual (26 días de trabajo efectivo) de \$1950 pesos más la “ayuda” de \$800 pesos (en caso de aplicar), lo que daría \$2750 pesos al mes (US \$203.70 dólares). El salario mínimo mensual promedio para Nuevo León (Área B) anda en \$1651 pesos (US \$122.30 dólares).

En el caso del periódico deportivo Record, el sueldo es fijo, de \$4000 pesos (US \$296.30 dólares) netos al mes más comisiones por la venta de los periódicos y revistas, lo cual brinda cierta estabilidad y poder de planeación financiera a los voceadores.

Por último, las diferencias en los voceadores en lo que se refiere a la dimensión de desprotección laboral es de una notoria desventaja para los de Editora El Sol, ya que al no contar con ninguna relación contractual, ni con el periódico, ni con el distribuidor subcontratado por el mismo y que vendría siendo su jefe directo, no reciben seguro social, ni ayuda para vivienda, ni aguinaldo, ni ninguna otra prestación, ni aún

en casos de emergencia. A continuación se describen situaciones por las que han pasado algunos voceadores y como las han enfrentado.

Entrevista: 9	Audio: 090714_009	Nombre voceador: Agustín
<p>Investigador (I): ¿Cuando usted se siente mal o se enferma, donde se atiende, a que clínica va, o con que doctor va?</p> <p>Entrevistado (E): Este, por decirte, yo ahorita no me enfermado, hace poco estuve incapacitado una semana de descanso, ¿qué?, unas dos semanas de descanso, en abril, me fui a un, me operaron de una hernia, en el Hospital Metropolitano.</p> <p>(I) ¿En esos casos como le hace con los gastos?</p> <p>(E) Pos fíjate, yo tenía una lana (dinero) para sostener eso, todavía le debo mil pesos a un tío, le pedí a mis carnales (hermanos), pero no me ayudaron. Yo tenía una feria, me salio casi por \$5000 bolas (pesos) la operación. Gracias a Dios ayer fui a una cita, y solo voy a comprar un medicamento.</p> <p>(I) ¿Usted no se ha adherido al Seguro Popular?</p> <p>(E) Pos no he ido. Anduve viendo lo de la credencial antes de enero, pero la pude arreglar, fui al Auditorio (de San Pedro), pero me mandaron a Santa Catarina.</p>		
Entrevista: 11	Audio: 090715_022	Nombre voceador: No disponible
<p>(I) ¿Y tienen me dice, tres hijos?</p> <p>(E) Sí, tres niñas. La que nació en el Metropolitano, he pagado y todavía sigo pagando.</p> <p>(I) ¿Cuanto le costó el parto en el Metropolitano?</p> <p>(E) No, del parto todo esta bien, pero ella me salió delicada de salud.</p> <p>(I) ¿Esta pagando en el Metropolitano?</p> <p>(E) No, en el Muguerza (un hospital privado)</p> <p>(I) Ahí es muy caro.</p> <p>(E) Sí, ahí estoy pagando.</p> <p>(I) ¿En el Seguro Popular no se ha inscrito?</p> <p>(E) No, porque ahí tengo que pagar, es igual que en todos los hospitales, cada operación, te cobran, y a mi hija ya es la segunda operación que le van a hacer, mañana me la programan, para ver cuando me la operan.</p> <p>(I) ¿De qué esta enferma su hija?</p> <p>(E) De los ojos</p> <p>(I) ¿Se ha acercado al Seguro Popular para ver como es?</p> <p>(E) No.</p> <p>(I) ¿Ni ellos a usted?</p> <p>(E) No</p>		

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas en campo con voceadores durante el 2009.

De las cuatro dimensiones de precariedad laboral analizadas en el estudio de caso, son los voceadores de Editora El Sol los que presentan una mayor incidencia, por el hecho de que al presentar vulnerabilidad

en la relación contractual, esto los hace tener una degradación en las prestaciones laborales, las cuales son nulas y ponen en riesgo la capacidad de hacer frente a eventos de deterioro en la salud tanto del trabajador como de sus familias. Un hallazgo importante del estudio de caso es la poca penetración que a la fecha ha tenido el programa gubernamental del Seguro Popular⁴⁸ entre los voceadores de Editora El Sol, por lo que no se han visto beneficiados de este programa del Gobierno Federal abierto a los trabajadores informales, como es su caso. Además, el no tener acceso a prestaciones tales como apoyo para vivienda y ahorro para el retiro disminuyen la capacidad de acumular capital físico y la manera de asegurar una calidad de vida en su vejez.

Otro hallazgo importante de las entrevistas, es que a diferencia del Distrito Federal, donde existe la Unión de Expendedores y Voceadores de Periódicos de México (UEVPM), fundada en 1923,⁴⁹ aquí en Monterrey los voceadores no están afiliados a sindicato alguno.

⁴⁸ En este punto, hay que tener especial cuidado en no perder de vista que el Seguro Popular trata de ser una fuente de protección médica en aquellas actividades donde la persona es su propio patrón, el cual no es este caso. Se debe cuidar que “los empleadores del sector formal de la economía no se sirvan de estos sistemas como de sustitutos baratos de la seguridad social propiamente dicha y se sientan alentados a informalizar sus actividades”, tal como recomienda la OIT (1999) en su texto “Los sindicatos y el sector informal: en pos de una estrategia global”. Documento base para el Coloquio Internacional sobre los sindicatos y el sector no estructurado. Ginebra.

⁴⁹ <http://www.voceadoresmexico.com.mx>. Entre los beneficios que la UEVPM declara dar a sus agremiados, según se declara en su página de Internet, están: 1. Atención médica para socios, esposas e hijos hasta los 18 años; 2. Escuela primaria; 3. Becas otorgadas a todos los jóvenes hijos de socios que requieran seguir estudiando en enseñanza media, técnica y superior; 4. Préstamos para mejorar sus puestos de periódicos; 5. Seguros de vida y pago total de gastos de defunción; 6. Ayuda económica semanal para jubilados.

Conclusiones e implicaciones futuras de política pública

La precariedad laboral es un fenómeno que se extiende cada vez más en México y específicamente en Nuevo León, no solo en los trabajadores del sector informal que por su naturaleza siempre han estado desprotegidos, sino ahora cada vez mas sobre los trabajadores del sector formal que tradicionalmente se vinculaban con el trabajo protegido.

Aunque la precariedad laboral es un constructo conceptual en constante evolución, esto no significa que no podamos hacer un análisis formal de sus causas y efectos sobre los trabajadores. En este aspecto, la producción académica sobre el tema es cada vez más robusta y los estudios cualitativos de caso presentan una alternativa viable para conocer a fondo la estructura funcional de los procesos de producción y distribución de las empresas y su impacto sobre las condiciones laborales de los trabajadores.

El estudio de caso de los voceadores de periódicos del Área Metropolitana de Monterrey nos muestra dos estrategias de venta diferentes que tienen impactos divergentes sobre las condiciones de los trabajadores, una la del matutino deportivo Record, que contrata formal y legalmente a sus voceadores y les brinda todas las prestaciones de ley y otra, de la Editora El Sol, que utiliza una figura de subcontratación difusa en la distribución de sus periódicos, en la cual el voceador termina sin tener una relación reconocida legalmente ni con el distribuidor, ni con la casa editora, pero en la práctica termina recibiendo una comisión entregada por el distribuidor y en algunos casos una “ayuda” económica directamente de la editora. La relación laboral es también difusa por el hecho de que la editora supervisa y uniforma directamente a los voceadores, los cuales tienen un sentido de pertenencia a la institución.

Este estudio de caso nos ayuda a conocer a profundidad como se materializan las cuatro dimensiones teóricas de la precariedad laboral. Una línea de investigación a partir de este punto es proponer una medición que englobe estas características y que sea parte en un futuro de las Encuestas Nacionales de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México, lo que posibilitará un seguimiento de este fenómeno más puntual.

De este estudio podemos derivar algunos lineamientos de política pública que nos ayuden a definir como país el tipo de trabajos que se pretende crear. Una política pública es un esfuerzo sistemático intencional que para cumplir con una meta u objetivo reconcilia posiciones en conflicto sobre recursos escasos; que comúnmente envuelve a varios niveles de gobierno e incluye además a actores institucionales y no institucionales; que establece incentivos para la cooperación y la acción colectivas que podrían ser irracionales sin la influencia del gobierno; protegen la actividad de un grupo o individuos; promueven actividades que son esenciales e importantes para el gobierno y proveen beneficios directos a los ciudadanos.⁵⁰

Para poder ofrecer algún lineamiento alrededor de este tema tenemos que hacer primero un análisis de las políticas públicas que hasta el momento han sido realizadas.⁵¹ Por análisis de política pública entendemos “el estudio de la naturaleza, las causas y los efectos de

⁵⁰ Para una discusión más amplia del tema y la presente definición ver: Theodoulou, Stella Z (1995) “The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point”. Public Policy. The Essential Readings. Prentice Hall.1-9 pp.

⁵¹ Siguiendo con el modelo incrementalista del análisis de la política pública propuesto por Charles Lindblom en su trabajo “The Science of ‘Muddling Through’” pp. 113-127, en Theodoulou, Stella Z. and Matthew A. Cahn (Eds). Public Policy. The Essential Readings. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall. 1995.

la manera en la que el gobierno trata de trabajar con los problemas sociales, lo que involucra evaluar sistemáticamente los efectos de políticas alternativas y el procesamiento de un grupo de objetivos a ser alcanzados, las políticas alternativas para alcanzarlos y las relaciones entre los objetivos y las alternativas, de manera que se pueda llegar o a explicar la mejor alternativa, combinación, distribución o regla de decisión predictiva”.⁵²

En la literatura sobre el tema comúnmente se enumeran una serie de pasos a seguir en el análisis de las políticas públicas. Dos de los principales teóricos del tema, que son Stella Theodoulou y Eugene Bardach,⁵³ recomiendan seguir estos pasos:

- 1.- Reconocimiento del tema (Theodoulou y Bardach).
- 2.- Obtención de información (Bardach).
- 3.- Construcción de alternativas (Bardach) y formulación de las políticas (Theodoulou).
- 4.- Selección de criterios causales, adopción de políticas y evaluación continua (Theodoulou y Bardach).

Del punto 1 surgen varias preguntas: 1. ¿Es la precariedad laboral vista como un problema en nuestro país?; 2. ¿Cuál es el tipo de empleos que se quieren crear en el país?; 3. ¿Cuáles son los actores institucionales y no institucionales relacionados con este fenómeno?⁵⁴ Respecto a la

⁵² Nagel, Stuart (1990) “Trends in Policy Analysis” Policy Studies Journal, 18. 802-807 pp.

⁵³ Ver: Theodoulou, Stella Z (1995) “How Public Policy is Made”. Public Policy. The Essential Readings. Prentice Hall. 86-96 pp. y Bardach, Eugene (2004) “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica”. Editorial Porrúa y CIDE. México.

⁵⁴ Para conocer más de la teoría de los actores institucionales y no institucionales ver: Cahn, Matthew (1995) “The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process”. Public Policy. The Essential Readings. Prentice Hall. 201-211 pp.

primer pregunta, no considero que la precariedad laboral sea vista como un problema para el gobierno de México, ya que no se tiene diseñada una política pública para atenuarla. Respecto a la segunda, en un ambiente de depresión de la actividad económica como el que ha caracterizado los últimos años, es bien sabido que las metas del gobierno federal son el evitar la perdida de empleos y generar los que se puedan no importando la calidad de los mismos. Esto es evidente por cuanto se han privilegiado los procesos de reducción de costos mediante procesos de flexibilización laboral por encima de la vigilancia del cumplimiento de la actual Ley Federal del Trabajo en aras de propiciar una mayor actividad económica, la cual tampoco se ha dado.

Con respecto a la tercera pregunta, podemos identificar los siguientes actores y públicos principales relacionados con el tema de la precariedad laboral.

Tabla 3
Actores y públicos

Tipo de actor / Tipo de público	Actores Institucionales	Actores No Institucionales
Público de Identificación	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajadores (T) - Sindicatos (S) 	
Público en General	<ul style="list-style-type: none"> - Empresarios (E) - Gobierno (G) <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Trabajo (GT) • Secretaría de Economía (GE) • Instituto Mexicano del Seguro Social (GIMSS) • Seguro Popular (GSP) - Legisladores (L) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos extranjeros (GX) - Organismos Internacionales (OX) - Empresas extranjeras (EX) - ONG's nacionales y extranjeras (ONG)

(continúa)

Tipo de actor / Tipo de público	Actores Institucionales	Actores No Institucionales
Público Atento		- Universidades (U) - Medios de Comunicación (MC)

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia siguiendo los modelos de Matthew Cahn⁵⁵ y Anthony Downs.⁵⁶

La siguiente tabla muestra aquellos actores en contra de los procesos de precariedad laboral (-1), así como los que están a favor (+1) y los que mantienen una posición ambigua y acomodaticia (+/-). El análisis estructural a partir de las entrevistas con expertos sobre el tema es sustituido por restricciones de tiempo a cambio de un análisis informado sobre la literatura existente alrededor del fenómeno, sacrificando rigor metodológico e insertando el siempre probable sesgo del investigador.

Tabla 4
Objetivos particulares de los actores y posición en torno al fenómeno bajo estudio

Actor	Objetivo	Posición en torno a precariedad*
T	Obtener ingresos para satisfacer necesidades	-1
S	Proteger derechos de trabajadores	-1
E	Maximizar utilidades, buscar menores costos en su país	+1
EX	Maximizar utilidades, buscar menores costos en cualquier país	+1
GT	Crear empleos. Mantener paz laboral	+/-
GE	Atraer inversión	+1
GIMSS	Brindar servicios de salud a trabajadores formales	-1

(continúa)

⁵⁵ Op. Cit.

⁵⁶ Downs Anthony (1972) "The Public Interest", Volume 28 (Summer), pp. 38-50. Republished in Anthony Downs, Political Theory and Public Choice (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 1998), pp. 100-112.

Actor	Objetivo	Posición en torno a precariedad*
GSP	Brindar servicios de salud a cualquier trabajador	-1
L	Generar leyes para la mejora de la sociedad	+/-
OX	Convencer a países en desarrollo de mejores practicas	+1
ONG	Incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida	-1
U	Mejorar educación e investigar para mejorar las condiciones de vida	+/-
MC	Dar a conocer lo que pasa en el país para que la gente se forme una opinión informada	+/-

* A favor: +1; en contra: -1; ambiguos: +/-
Fuente: Elaboración propia.

Dado que la capacidad de organización y gestión de los que están en contra es menor de la que están a favor, encontramos una asimetría en la posibilidad de lograr un cambio en la política institucional del gobierno y la sociedad alrededor de este tema (convenciendo al público atento y a los actores acomodaticios). Es común que los grandes grupos batallen para ser escuchados. Como señala Mueller, “una de las predicciones de la teoría de Olson⁵⁷ es que los grupos de interés pequeños son mucho más efectivos para obtener los favores del gobierno que los grandes”,⁵⁸ los cuales necesitan formar liderazgos fuertes y ser eficientes en su organización para ser verdaderos grupos de presión capaces de lograr sus objetivos.⁵⁹

Lo anterior hace necesario diseñar una estrategia que permita la conquista de públicos y la negociación entre actores que eleve este problema definido como público a la agenda institucional del gobierno,

⁵⁷ Olson, Mancur (1965) “The Logic of Collective Action”. Cambridge: Harvard University Press.

⁵⁸ Mueller, Dennis C. (2003) “Public Choice III” Cambridge University Press. p. 475.

⁵⁹ Udehn, Lars (1993) “Twenty-five Years with The Logic of Collective Action” Acta Sociologica. 240-241 pp.

ya que como bien sabemos una vez que el gobierno tiene identificado un problema como público, eso no significa que sea merecedor de su atención inmediata.⁶⁰

Con respecto a los puntos 3 y 4 de los pasos propuestos por Theodoulou y Bardach, deberán diseñarse lineamientos que nos permitan atender cada uno de los causales de la precariedad laboral descritos en la tabla 1 y que tomen en cuenta a todos los actores descritos anteriormente, a fin de que la política pública tenga el mayor de los impactos. Una lista mínima deseable para atender estas causales sería: 1. Una reforma laboral que equilibre las necesidades de flexibilización con el cuidado de las prestaciones de los trabajadores; 2. Mejorar la supervisión por parte de las autoridades laborales y castigar el abuso fuera de la ley en las figuras de subcontratación y contrataciones por tiempo definido que se vuelven indefinidas; 3. Mejorar la educación y la capacitación para el trabajo; 4. Crear empleos de alto valor agregado y 5. Promover una cultura sindical moderna.

⁶⁰ Cobb, Roger W. & Elder Charles D. (1983) "Issues and Agendas. What is an issue? What Makes an issue?" In "How Public Policy is Made". Public Policy. The Essential Readings. Prentice Hall. 96-104 pp.

Bibliografía

Amable, M. y Benach, J. (2000). **La precariedad laboral: ¿un nuevo problema de salud pública?**, Gaceta Sanitaria. España.

Arzaluz Solano, Socorro (2005). **La utilización del estudio de caso en el análisis local Región y Sociedad.** Volumen XVII. Número 32. El Colegio de la Frontera Norte. México.

Bardach, Eugene (2004). **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica.** Editorial Porrúa y CIDE. México.

Barro, Robert J. (1986). **Macroeconomía.** McGraw Hill Editores. México.

Barzelay, Michael y Cortazar Velarde, Juan Carlos (2004). **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social.** Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). BID. Washington.

Becker, Gary S. (1987). **Teoría Económica.** Fondo de Cultura Económica. México.

Bernat, Jon (2008). Nuevas formas de precariedad laboral. Red de Economía Crítica. Madrid, España.

Cahn, Matthew (1995). The Players: Institucional and Noninstitucional Actors in the Policy Process. Public Policy. The Essential Readings. Prentice Hall.

Cobb, Roger W. & Elder Charles D. (1983). Issues and Agendas. What is an issue? What Makes an issue? en Public Policy. The Essential Readings. Prentice Hall.

Downs Anthony (1972). The Public Interest, Volume 28 (Summer). Reeditado en Anthony Downs, **Political Theory and Public Choice** (Northampton, Mass: Edward Elgar, 1998).

Durkheim, Emile (1994). Las reglas del método sociológico. Alianza Editorial. Madrid, España.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI. IV Trimestre 2008.

FLACSO(2004). La Precariedad Laboral, Manifestación de la Mala Calidad del Empleo. Ecuador.

Flyvbjerg, Bent (2004). Cinco Malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. Traducción del inglés por María Teresa Casado. REIS 106/04. Aalborg University. Dinamarca.

Gamonal Contreras, Sergio (1996). La flexibilidad laboral. Cuaderno Jurídico número 5. Universidad Adolfo Ibáñez. Chile.

Gaskell, G; Bauer, M. (2000). Towards Public Accountability: Beyond Sampling, Reliability and Validity en Barzelay, Michael y Cortazar Velarde, Juan Carlos (2004).

Gundermann Kröll, Hans (2001). El método de los estudios de caso en Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social (2001). María Luisa Tarrés, Coordinadora. Editorial Miguel Ángel Porrúa y FLACSO.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2008). Metodología de la Investigación. McGraw Hill. México.

Hogendorn, Jan S. (1992). Economic Development. Harper Collins Ed. USA.

Kearl, J.R.; Pope, Clayne L.; Whiting, Gordon C.; Wimmer, Larry T. (1979). A Confusion of Economists? The American Economic Review, Vol. 69, número 2, Papers.

McCloskey, Donald N. (1989). Teoría de Precios Aplicada. CECSA. México.

Mueller, Dennis C. (2003). Public Choice III. Cambridge University Press.

Nagel, Stuart (1990). Trends in Policy Analysis. Policy Studies Journal, 18.

Nicholson, Walter (2002). Microeconomic Theory. South Western Ed.

Lindblom, Charles (1995). The Science of 'Muddling Through en Theodoulou, Stella Z. and Matthew A. Cahn (Eds). Public Policy. The Essential Readings. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Olmedo, Clara (2006). Flexibilización e Institucionalización de la Precariedad-Informalidad Laboral: La Experiencia de la Provincia de la Rioja, Argentina. Revista Austral de Ciencias Sociales. Chile.

Olson, Mancur (1965). The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.

Peattie, Lisa (2001). Theorizing Planning: Some Comments on Flyvberg's Rationality and Power. International Planning Studies.

Plá Julián, Isabel (2004). Informalidad del empleo y precariedad laboral de las trabajadoras del hogar. Ministerio de Igualdad. Universidad de Valencia.

Shavelson, Richard J., Phillips D.C., Towne, Lisa, Feuer, Michael J. (2003). **On the Science of Education Design Studies**. Educational Researcher, Vol. 32, número 1.

Stiglitz, Joseph (1993). **Economics**. Editorial Norton. Estados Unidos.

Stake, R. (2000). **The art of case research**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Citado en Hernández Sampieri, et al (2008). Op. Cit. CD. Capítulo 4. p. 24.

Stark, Roberto; Walter, Gabriela (1997). **Canillitas, niños y adolescentes vendedores de diarios de Asunción y alrededores**. Departamento de estudios de población y desarrollo. Fondo de Población de las Naciones Unidas y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción. Proyecto PAR/94/P01.

Theodoulou, Stella Z. (1995). **The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point en Public Policy**. The Essential Readings. Prentice Hall.

Theodoulou, Stella Z. (1995) **How Public Policy is Made en Public Policy**. The Essential Readings. Prentice Hall.

UCES (2002). **La precariedad laboral en el Gran Buenos Aires**. Departamento de Investigaciones. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Boletín de coyuntura. Año 2, número 7, noviembre. La nueva cuestión social en Argentina.

Udehn, Lars (1993). **Twenty-five Years with The Logic of Collective Action**. Acta Sociológica.

Vela Peón, Fortino (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa en **Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social** (2001). María Luisa Tarrés, Coordinadora. Editorial Miguel Ángel Porrúa y FLACSO.

Yin, Robert K. (2004). **Case Study Methods**. Draft for the 3rd Edition of Complementary Methods for Research in Education American Educational Research Association. Washington.

Yin, Robert K. (1994). **Case Study Research. Design and Methods**. Second Editions. Thousand Oaks: SAGE.

DECRETO por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro

CONSIDERANDO

Que el inicio de la industria eléctrica en nuestro país se remonta a finales del siglo XIX; sin embargo, fue hasta inicios del siglo XX cuando su explotación cobró auge y la inversión privada, mayoritariamente extranjera, predominó para el año de 1930, controlando el 70 por ciento de la capacidad de generación eléctrica instalada;

Que bajo el régimen constitucional de 1917 operó la libre competencia entre empresas, las cuales privilegiaban los nichos de mercado más rentables, dejando fuera de sus objetivos de negocio el servicio para pequeñas ciudades y zonas rurales;

Que hacia 1940 la cobertura del servicio sólo alcanzaba a la mitad de la población, misma que se consideraba de mala calidad por virtud de las continuas y prolongadas interrupciones, por las variaciones que se presentaban en voltaje y frecuencia, así como por el alto precio de las tarifas;

Que como consecuencia de la inconformidad hacia las empresas eléctricas, por parte de los usuarios domésticos, industriales y agrícolas, así como de la

Fuente: Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de octubre de 2009.

demanda creciente a favor de la nacionalización de la industria eléctrica, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937, se expidió la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, encargada de la organización y dirección de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos y sin propósitos de lucro y el 11 de febrero de 1939 se expidió la Ley de la Industria Eléctrica, tendiente a regular a las empresas dedicadas a esta actividad;

Que ante la necesidad de incrementar la oferta de energía eléctrica para atender la creciente demanda que el progreso del país requería, en 1960 el Gobierno Federal ordenó la nacionalización de la industria eléctrica, mediante la adquisición de las acciones de las empresas concesionarias, y decretó la exclusividad de la nación para generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, mediante la adición de un párrafo sexto al artículo 27 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960, señalando que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes naturales que se requieran para dichos fines;

Que uno de los objetivos de la nacionalización de la industria eléctrica fue consolidar, en una sola empresa, la prestación del servicio público de energía eléctrica, a efecto de satisfacer la demanda en todo el país bajo los mismos estándares de calidad y eficiencia, por lo que en diciembre de 1974, se publicó el acuerdo presidencial que autorizó la disolución y liquidación de Compañía de Luz y Fuerza del Centro S. A., Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca S.A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca S. A., y Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y a la Comisión Federal de Electricidad, a adquirir de aquéllas la titularidad de sus bienes y derechos;

Que, por su parte, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reglamentaria de la adición constitucional señalada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975, reiteró la fórmula constitucional y estableció expresamente que la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estaría a cargo de la Comisión Federal de Electricidad;

Que el mismo ordenamiento, mediante su régimen transitorio, dejó sin efectos las concesiones y también ordenó la disolución y liquidación de las concesionarias existentes, bajo la lógica de que la Comisión Federal de Electricidad asumiera los servicios prestados por tales concesionarias y estuviera en posibilidad de cumplir con su objeto legal de consolidar la prestación del servicio a nivel nacional;

Que a pesar de lo anterior, en detrimento de lo dispuesto por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la prestación de los servicios por parte de la Comisión Federal de Electricidad a nivel nacional no pudo ser consumada en virtud de diversas causas extrajurídicas y de las dificultades que implicaba terminar la liquidación de las empresas concesionarias, lo que motivó que en 1989 se reformara el artículo cuarto transitorio de la citada ley para establecer que el Ejecutivo Federal dispondría la constitución de un organismo descentralizado encargado de prestar el servicio público que venían prestando las concesionarias en disolución y liquidación, por lo que mediante decreto presidencial del 9 de febrero de 1994, se creó el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro;

Que desde su creación, el organismo descentralizado no ha cesado de recibir transferencias presupuestarias cuantiosas, las cuales lejos de disminuir se han visto incrementadas en los últimos años; basta señalar que del 2001 al 2008, tales transferencias se incrementaron en

más de doscientos por ciento y que para el presente ejercicio dichas transferencias serán del orden de 41,945 millones de pesos; de continuar el mismo comportamiento, se estima que podrían alcanzar un total de 300 mil millones de pesos durante la presente administración;

Que los costos de Luz y Fuerza del Centro casi duplican a sus ingresos por ventas; de 2003 a 2008 registró ingresos por ventas de 235,738 millones de pesos, mientras que sus costos fueron de \$433,290 millones de pesos (incluyendo energía comprada a la Comisión Federal de Electricidad);

Que el organismo registra un pasivo laboral de 240 mil millones de pesos, de los cuales solamente 80 mil millones corresponden a trabajadores en activo y 160 mil millones al personal jubilado;

Que los resultados que ha reportado Luz y Fuerza del Centro son notablemente inferiores respecto de empresas u organismos que prestan el mismo servicio a nivel internacional, inclusive respecto de los que ha reportado la Comisión Federal de Electricidad, ya que, entre otras razones:

a) El porcentaje de pérdidas totales de energía de Luz y Fuerza del Centro es excesivo y superior en casi tres veces al que presenta la Comisión Federal de Electricidad. A junio de 2009 Luz y Fuerza del Centro perdió el 30.6% de energía, en tanto que dicha Comisión perdió el 10.9%; casi ninguna empresa eléctrica en el mundo registra el porcentaje de pérdidas que presenta Luz y Fuerza del Centro,

b) En 2008 Luz y Fuerza del Centro perdió 32.5% de la energía que compra y genera para vender. El valor estimado de estas pérdidas

totales ascendió a casi 25 mil millones de pesos, lo que representa el 52% de los ingresos totales por ventas del organismo, y

c) En el mejor de los casos, los costos unitarios de las obras que ejecuta Luz y Fuerza del Centro son 176% superiores respecto de los costos de la Comisión Federal de Electricidad;

Que a diciembre de 2008, Luz y Fuerza del Centro no atendió diversas solicitudes de prestación de servicio que, en su conjunto, representan el doble de la demanda en Acapulco. La falta o insuficiencia de suministro de energía eléctrica es un factor importante que puede inhibir la decisión para realizar inversiones por lo que esta situación no es sostenible;

Que la problemática expuesta ha sido conocida por la Auditoría Superior de la Federación, la que con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2006, recomendó "... que la Secretaría de Energía se coordine con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que evalúen la conveniencia de elaborar estudios que sustenten la posibilidad de proceder en términos de lo que dispone el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el que se señala que Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación, o extinción de aquél";

Que por todo lo expuesto se puede concluir que no sólo no se ha logrado alcanzar la autosuficiencia financiera de Luz y Fuerza del Centro, sino que el organismo descentralizado subsiste por las transferencias que

hace el Gobierno Federal para mantenerlo y que lejos de alcanzar los índices equivalentes respecto del sector nacional, el funcionamiento de Luz y Fuerza del Centro hoy en día representa un costo tan elevado que no resulta conveniente para la economía nacional ni para el interés público;

Que lo anterior, aunado a las circunstancias económicas derivadas del entorno de crisis mundial, han hecho imperativa la adopción de medidas que permitan apuntalar la viabilidad económica del país mediante el uso más productivo de recursos públicos, eliminando ineficiencias que dilapidan el erario público;

Que la comprobada ineficiencia operativa y financiera del organismo descentralizado en cuestión, permite llegar a la conclusión de que, siguiendo el principio de ejercicio eficiente del gasto público, Luz y Fuerza del Centro debe extinguirse; ello fundado en que su funcionamiento ya no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional y del interés público por las razones que ya se han manifestado;

Que, en ese sentido, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece como causas de extinción de un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo Federal, que deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; lo anterior, en aras de preservar que sean éstas precisamente las razones que justifiquen la existencia del organismo descentralizado;

Que atento a lo anterior, la Secretaría de Energía, en su carácter de coordinadora de sector, al considerar que se actualizan las causas de extinción previstas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,

con fecha 28 de septiembre de 2009 propuso la desincorporación por extinción de Luz y Fuerza del Centro;

Que la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, en su sesión de fecha 5 de octubre de 2009, emitió el dictamen favorable respecto a la propuesta de desincorporación por extinción y la consecuente liquidación, del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro;

Que en atención a lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sometió a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo la propuesta de desincorporación referida, en razón de que el funcionamiento de Luz y Fuerza del Centro no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional ni del interés público;

Que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que en la extinción de los organismos descentralizados deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, por lo que, toda vez que Luz y Fuerza del Centro fue creada por decreto del Ejecutivo Federal, su extinción debe hacerse a través de un instrumento de la misma naturaleza;

Que con base en todos los elementos expuestos, el presente Decreto tiene por objeto extinguir al organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para el proceso de liquidación, a efecto de que se cumplan las obligaciones a cargo del organismo frente a terceros;

Que con motivo de la extinción de Luz y Fuerza del Centro que se decreta en este instrumento y la consecuente desaparición de sus órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de

funcionamiento, resulta indispensable la intervención de un liquidador. A este respecto, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público confiere al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes la atribución de liquidar a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal;

Que la ley referida faculta al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para nombrar depositarios, liquidadores, interventores o administradores para el cumplimiento de su objeto, señalando que dichas designaciones recaerán preferentemente en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

Que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes cuenta con facultades para tomar las medidas necesarias para que los bienes del organismo que se extingue que estén afectos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como los demás que sean necesarios para ello, sean utilizados para tal fin conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica;

Que es deber del Ejecutivo Federal a mi cargo respetar los derechos de los trabajadores al extinguirse Luz y Fuerza del Centro, por lo que se dispone expresamente que las indemnizaciones correspondientes se cubrirán tomando en consideración lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo y en el Contrato Colectivo de Trabajo; de igual forma, se respetarán los derechos adquiridos de los trabajadores;

Que en ese sentido y tomando en cuenta que Luz y Fuerza del Centro es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, todos los derechos y obligaciones que resulten por su extinción recaerán en el Gobierno Federal, y

Que a fin de hacer un mejor uso de los recursos de los ciudadanos y para garantizar a todo el país los mismos estándares de calidad en la prestación del servicio público de energía eléctrica, cumpliendo lo ordenado en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

Artículo 1.- Se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación.

Artículo 2.- La liquidación de Luz y Fuerza del Centro estará a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para lo cual tendrá las más amplias facultades para actos de administración, dominio y pleitos y cobranzas, y para suscribir u otorgar títulos de crédito, incluyendo aquéllas que, en cualquier materia, requieran poder o cláusula especial en términos de las disposiciones aplicables, así como para realizar cualquier acción que coadyuve a un expedito y eficiente proceso de liquidación.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, por sí o por conducto de terceros en términos de las disposiciones aplicables, intervendrá de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de Luz y Fuerza del Centro.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes tomará de inmediato las medidas necesarias para que los bienes del organismo que se extingue que estén afectos a la prestación del servicio público de energía eléctrica en el área geográfica en la que hasta antes de la expedición del presente decreto venía prestándolo Luz y Fuerza del Centro, así como los demás que sean necesarios para dicho servicio, sean utilizados para tal fin conforme a lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Artículo 3.- La Secretaría de Energía, en su carácter de coordinadora de sector, señalará las bases para llevar a cabo la liquidación derivada de la extinción de Luz y Fuerza del Centro, las cuales deberán considerar la eficiencia, eficacia y transparencia en todo momento del proceso de liquidación, así como la adecuada protección del interés público.

La unidad administrativa de la Secretaría de Energía que ejerza las funciones de coordinadora de sector, será la responsable del proceso de desincorporación por extinción de Luz y Fuerza del Centro, de acuerdo con lo previsto en el presente Decreto y demás disposiciones aplicables; asimismo, resolverá cualquier situación inherente a dicho proceso, sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en su carácter de liquidador, reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para hacer frente a la liquidación de Luz y Fuerza del Centro.

Artículo 4.- Se respetarán los derechos laborales de los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro y las indemnizaciones correspondientes se harán conforme a lo dispuesto por el Contrato Colectivo de Trabajo, la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos aplicables.

Las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y del Trabajo y Previsión Social se coordinarán en el ámbito de sus respectivas competencias con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, a efecto de que las indemnizaciones señaladas en el párrafo anterior sean pagadas en el menor tiempo posible, conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 5.- El Gobierno Federal garantizará el pago de las jubilaciones otorgadas a los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para el cumplimiento de las obligaciones con los trabajadores jubilados de Luz y Fuerza del Centro, con cargo a los recursos que se establezcan para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 6.- Los remanentes que resulten a la conclusión del proceso de desincorporación tendrán el tratamiento que corresponda en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 7.- La Secretaría de Gobernación, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, velará en todo momento por el respeto al orden constitucional y a las instituciones de gobierno.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga el Decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1994.

TERCERO.- La Secretaría de Energía deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación las bases para llevar a cabo la liquidación de Luz y Fuerza del Centro, dentro de los tres días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil nueve.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Francisco Gómez Mont Urueta.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Guillermo Carstens Carstens.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, Ernesto Javier Cordero Arroyo.- Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan Rafael Elvira Quesada.- Rúbrica.- La Secretaria de Energía, Georgina Yamilet Kessel Martínez.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, Gerardo Ruiz Mateos.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Francisco Javier Mayorga Castañeda.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Juan Francisco Molinar Horcasitas.- Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano Alarcón.- Rúbrica.

Análisis de la prueba ENLACE 2009 en el Estado de México en *educación básica y media superior*

*Apolinar Mena Vargas**
*Pedro Aristeo Álvarez Maldonado***

Básica

La Prueba ENLACE para educación primaria se llevó a cabo a partir del 23 de abril y fue interrumpida por la contingencia de Influenza. Posteriormente, la aplicación se reanudó de manera paulatina a partir del 18 de mayo de 2009.

Los resultados de la evaluación fueron dados a conocer el día 5 de octubre de 2009.

La prueba tiene como propósito generar una sola escala de carácter nacional que proporcione información comparable del logro académico de los estudiantes que permita:

- Estimular la participación de los padres de familia en la tarea educativa.
- Proporcionar elementos para facilitar la planeación de la enseñanza en el aula.
- Atender requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos.
- Sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas.
- Atender criterios de transparencia y rendición de cuentas.

A nivel nacional fueron evaluados 13'187,688 estudiantes; mientras que en el Estado de México participaron 1'132,134; es decir, el 8.58 por ciento.

**Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior de la Universidad Anáhuac, México Norte. Actualmente se desempeña como Coordinador de Gestión Gubernamental de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México y como Vicepresidente del IAPEM.*

***Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior de la Universidad Anáhuac, México Norte. Actualmente labora como Asesor de la Coordinación de Gestión Gubernamental y como Asesor de la Vicepresidencia del IAPEM.*

Fuente: Datos tomados de la página web de la SEP en: <http://www.enlace.sep.gob.mx>.

A partir de los resultados de cada uno de los centros escolares se infirió el presente análisis que da cuenta del desempeño de la educación primaria en las siguientes modalidades: Pública estatal; pública federalizada; pública indígena; la del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), así como la educación primaria de carácter particular.

La prueba ENLACE evalúa las áreas de dominio en español, matemáticas, formación cívica y ética; sin embargo, para el presente estudio sólo se consideraron las dos primeras.

Los resultados se expresan en cuatro niveles de logro de la manera siguiente:

- Insuficiente. Necesita adquirir los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada.
- Elemental. Requiere fortalecer la mayoría de los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada.
- Bueno. Muestra un nivel de dominio adecuado de los conocimientos y posee las habilidades de la asignatura evaluada.
- Excelente. Posee un alto nivel de dominio de los conocimientos y las habilidades de la asignatura evaluada.

Español

Subsistema	Insuficiente/ Elemental %	Bueno/ Excelente %	Total de Evaluados
Particular	47.17	52.83	93,332
Estatal	70.11	29.89	625,238
Federalizado	71.51	28.49	400,062
Indígena	84.10	15.90	11,432
CONAFE	85.17	14.83	2,070

Matemáticas

Subsistema	Insuficiente/ Elemental %	Bueno/ Excelente %	Total de Evaluados
Particular	55.10	44.90	93,332
Estatad	73.13	26.87	625,238
Federalizado	73.59	26.41	400,062
Indígena	81.81	18.19	11,432
CONAFE	83.54	16.46	2,070

Resultados

- Con base en lo anterior, se concluye que las escuelas de educación primaria particulares del Estado de México tienen el mejor desempeño.
- Por su parte, la educación pública estatal y federalizada tienen evaluaciones prácticamente similares, y donde predomina el número de alumnos con resultados insuficientes y elementales.
- Finalmente se observa que la educación indígena y del CONAFE tienen un desempeño limitado, donde apenas un 16 por ciento de sus educandos registran niveles de bueno y excelente.

Media Superior

Del 31 de marzo al 2 de abril de 2009, se realizó la segunda Prueba ENLACE en Educación Media Superior.

En el Estado de México participaron 102,170 estudiantes, lo que equivale al 12.22 por ciento del total nacional. Asimismo, en la entidad se consideraron 1,151 escuelas, lo que significa el 9.85 por ciento del total nacional.

ENLACE en Educación Media Superior evalúa el desempeño individual de los estudiantes de último grado de Educación Media Superior en dos habilidades que son fundamentales para el buen desempeño de los jóvenes, tanto en la Educación Superior, como en el mercado de trabajo y en el ámbito social: la habilidad lectora y la habilidad matemática.

Algunas características de la Prueba ENLACE son las siguientes:

- Es una prueba objetiva y estandarizada.
- No está alineada al currículum de ningún subsistema de Educación Media Superior, ni evalúa contenidos de los planes de estudio.
- Está conformada por preguntas de opción múltiple.
- 50 preguntas están dedicadas a la habilidad lectora y 90 a la habilidad matemática.

Análisis de Resultados

A continuación se presentan los resultados por habilidad, subsistema y nivel de dominio.

En la tabla 1, se hace referencia al nivel de dominio insuficiente y elemental; señalándose en primer término los subsistemas que tienen el mayor porcentaje de estudiantes evaluados con estas características.

En la tabla 2, se presenta el nivel de dominio bueno y excelente, señalándose de manera decreciente el porcentaje de estudiantes que tienen cada uno de los subsistemas analizados.

Habilidad Lectora

Tabla 1

Subsistema	Alumnos Evaluados	Nivel de dominio Suficiente/Elemental (%)
CECyTEM	6,836	59.71
CONALEP	9,313	54.36
Incorporadas	19,098	53.86
COBAEM	3,920	49.42
CBT	8,428	49.04
EPOEM	36,072	41.33
UAEM	3,763	25.38
Total	87,430*	

Tabla 2

Subsistema	Alumnos Evaluados	Nivel de dominio Bueno/Excelente (%)
UAEM	3,763	74.62
EPOEM	36,072	58.67
CBT	8,428	50.96
COBAEM	3,920	50.58
Incorporadas	19,098	46.14
CONALEP	9,313	46.64
CECyTEM	6,836	40.29
Total	87,430*	

* Este número no es coincidente con el número total de participantes (102,170), porque no fueron considerados todos los subsistemas de educación media superior tales como los CBTA o CBTI.

Habilidad Matemática

Tabla 1

Subsistema	Alumnos Evaluados	Nivel de dominio Suficiente/Elemental (%)
CECyTEM	6,836	90.54
COBAEM	3,920	89.30
CBT	8,428	88.14
Incorporadas	19,098	87.25
CONALEP	9,313	86.40
EPOEM	36,072	85.34
UAEM	3,763	66.46
Total	87,430*	

Tabla 2

Subsistema	Alumnos Evaluados	Nivel de dominio Bueno/Excelente (%)
UAEM	3,763	33.54
EPOEM	36,072	14.66
CONALEP	9,313	13.60
Incorporadas	19,098	12.75
CBT	8,428	11.86
COBAEM	3,920	10.70
CECyTEM	6,836	9.46
Total	87,430*	

* Este número no es coincidente con el número total de participantes (102,170), porque no fueron considerados todos los subsistemas de educación media superior tales como los CBTA o CBTI.

Cuadro General por Modalidad y por Subsistema

Modalidad	Subsistema	No. de Evaluados	Habilidad Lectora				Habilidad Matemática			
			Insuficiente (%)	Elemental (%)	Bueno (%)	Excelente (%)	Insuficiente (%)	Elemental (%)	Bueno (%)	Excelente (%)
Bachillerato General	COBAEM	3,920	10.73	38.69	46.84	3.75	50.40	38.91	9.13	1.58
	EPOEM	36,072	9.53	31.80	52.07	6.60	43.96	41.38	12.10	2.55
	UAEM	3,763	3.80	21.58	60.48	14.18	19.43	47.03	26.07	7.48
	Incorporadas	13,652	14.53	29.64	43.52	12.30	44.52	32.92	15.38	7.17
Bachillerato Tecnológico	CBT	8,428	11.01	38.03	46.26	4.70	48.07	40.07	10.00	1.86
	CECyTEM	6,836	17.72	41.99	37.45	2.38	51.27	39.28	8.18	1.28
	Incorporadas	5,090	17.95	36.51	38.14	5.17	57.60	31.08	9.05	2.24
Profesional Técnico	CONALEP	9,313	14.43	39.93	40.95	4.69	46.85	39.54	10.73	2.87
	Incorporadas	355	17.86	44.00	34.63	3.48	70.34	25.22	4.41	0
Total		87,430								

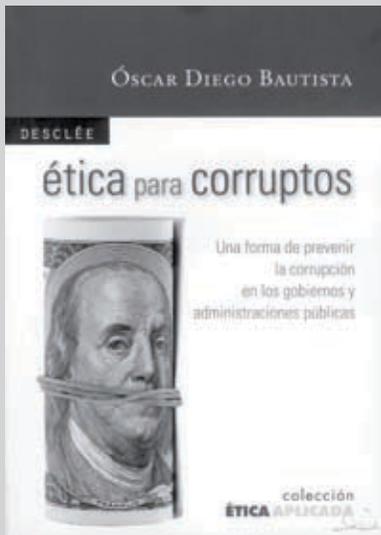
Resultados

- Con base en lo anterior, se deduce que en la habilidad lectora de todos los subsistemas, el CECyTEM tiene el mayor porcentaje de estudiantes con nivel de dominio insuficiente y elemental. Asimismo, registra el menor porcentaje de estudiantes con nivel de dominio bueno y excelente.
- En el último cuadro se presentan los resultados específicos por modalidad de bachillerato; a la vez que se desglosan los niveles de dominio en insuficiente, elemental, bueno y excelente para cada una de las habilidades evaluadas.

Ética para corruptos y

Cuadernos de ética para los servidores públicos

*Jaime Rodríguez Alba**



Las obras de reciente publicación de la autoría de Oscar Diego Bautista se enfocan a la esfera de la conciencia moral, con la finalidad de reflexionar y establecer referentes éticos en el ámbito público.

El libro *ética para corruptos* publicado en 2008 por Editorial Desclée de Brouwer, S.A., en España, es un texto de relevancia, tomando en cuenta que los gobiernos modernos le confieren a la ética importancia creciente en su organización y funcionamiento. Se formulan planteamientos básicos relacionados con el quehacer institucional de las instituciones públicas, tomando en cuenta el auge de la sociedad civil y la demanda de los ciudadanos para que la honradez, la eficiencia y la responsabilidad sean los atributos que generan hacia los gobiernos confianza y aceptación. En tiempos de complejidad política y social, los gobiernos son los más obligados a cuidar con fines públicos los asuntos relacionados con la ética. De aquí depende su prestigio y reconocimiento como entidades que se preocupan de que la vida asociada sea más congruente y transparente. Por eso el tema de la ética no puede quedar de lado en momentos fundamentales para la vida de las democracias contemporáneas.

Al respecto, se formula la siguiente interrogante que abre paso a la reflexión de fondo en la obra a saber: ¿Por qué los actuales instrumentos de control de los servidores públicos (leyes, reglamentos, auditorías), los métodos disuasorios como sanciones,

* *Doctorante por la Universidad Complutense de Madrid, España; Profesor de filosofía en Instituto, España.*

inhabilitaciones y penas de cárcel, o las novedosas y sofisticadas medidas anticorrupción no han disminuido las prácticas indebidas en el quehacer de políticos y funcionarios?

La respuesta es clara: porque dichas medidas, siendo válidas, son sin embargo, insuficientes ya que dejan de lado lo esencial: todo lo que se refiere a la esfera interna del individuo, su educación, sus valores, sus convicciones y percepciones. Es, portanto, hacia la concienciación sobre cada acto que realiza el servidor público hacia donde hay que dirigirse para de esa manera hacer posible el propio control, el autocontrol.

En este contexto, el libro indaga sobre las causas que motivan a gobernantes, legisladores, jueces o funcionarios a realizar prácticas corruptas; muestra las principales medidas (legislación, convenios, creación de organismos) que se están llevando a cabo en el escenario internacional con el objeto de poner diques al mar de corrupción que afecta al servicio público; destaca la importancia de la ética pública como nuevo ingrediente en la formación y concienciación de aquellos cuyo sueldo es pagado por la sociedad para desarrollar una conducta honrada en las tareas de gobierno y administración pública; por último, se presenta un modelo viable, acompañado de diversos instrumentos éticos, para ser aplicado en el servicio público mediante una verdadera política de estado.

Servidores públicos con sólidos principios éticos afianzan al Estado porque su conducta se aleja de las prácticas corruptas y se dirige al bien de la comunidad política. Con un gobierno justo es más probable que un país salga del subdesarrollo y que las necesidades básicas sean atendidas. Por el contrario, la ausencia de principios éticos en políticos y funcionarios crea gobiernos injustos y corruptos que arruinan y

endeudan al país.

La aplicación de las diversas medidas e instrumentos señalados en la obra *Ética para corruptos*, mediante una verdadera institucionalización de la ética pública, nos lleva a la conclusión de que frenar la corrupción, además de ser posible es rentable.

Por otro lado, con el propósito de elevar la calidad moral de los servidores públicos así como de proponer acciones de carácter preventivo a las irregularidades en el ejercicio presupuestario y comprometido con el valor de la transparencia en el ejercicio público, la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México en coedición con el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), han publicado en el presente año, la Serie Cuadernos de ética para los servidores públicos.

La serie se compone de seis números. El primero titulado *Necesidad de la Ética Pública*, ofrece una introducción a la temática. Destaca la importancia de la Ética Pública como herramienta indispensable de la política para formar a los hombres que ocupan los cargos en el Estado.

El segundo titulado *Fundamentos éticos para un Buen Gobierno* tiene por objetivo conocer a la ética pública, definirla, fundamentar su origen, sus antecedentes, su objeto, así como los beneficios que conlleva. Este cuaderno expone los fundamentos que desde antaño, dan origen y sustento a la vinculación entre ética y política, la cual es imprescindible a la hora de obrar sobre asuntos públicos. También señala cómo ambas disciplinas marchan juntas hacia un objetivo común: el bienestar de la comunidad política. Cuando Aristóteles escribe, en el siglo IV A. C.,

la *Ética Nicomaquea*, argumenta que lo hace básica y necesariamente para la política y advierte que la ética debe ser un filtro para todo aquel que aspirara a los cargos públicos.

El tercer cuaderno es *La gestación de la Ética Pública*. Identifica sucesos relevantes en el desarrollo de la ética pública en el ámbito internacional en los últimos años e identifica los principales modelos de ética pública en el escenario internacional. En el ámbito de los países desarrollados retoma el modelo de *Infraestructura ética* de la OCDE, mientras que para los países de América Latina aborda la *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)*, así como la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*.

El cuarto cuaderno se titula: *Los Códigos Éticos de Gobierno*. Es un estudio sobre la importancia de los códigos Éticos o Códigos de Gobierno señalando las características que deben poseer así como los tipos existentes. Además se demuestra la importancia de los valores dentro de la política contemporánea.

El cuaderno cinco titulado: *Los valores en los Códigos de Gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México*. Indica los principales valores de servicio público existentes con base a un estudio comparativo de los documentos normativos de estos países. Este cuaderno responde a la interrogante sobre cuáles son los principales valores que contienen los Códigos de Gobierno.

El último cuaderno: *Institucionalización de la ética en el ámbito de gobierno. Un modelo para la aplicación de instrumentos éticos*. Presenta un modelo sistémico que integra un conjunto de instrumentos y acciones que permiten garantizar una ética aplicable en los principales actores

de las decisiones y ejecuciones públicas a fin de asentar los cimientos de la construcción de un gobierno justo o buen gobierno.

Sin lugar a dudas, publicaciones como las que se enuncian, resultado de la investigación especializada, contribuyen al esfuerzo colectivo por una eticidad pública necesaria, hoy en día. Por tal motivo, resulta del interés de los dedicados a la política y a la administración pública.



Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deben abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*



- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en versión electrónica, en Word para Windows reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:
Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. “Reflexiones actuales sobre Administración Pública”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Dirección Editorial
Av. José Ma. Morelos 809,
Col. La Merced,
Toluca, México. C.P. 50080
Tels.: (01 722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



ÍNDICE

MURAL DE OPINIONES 6	
CARTA DEL DIRECTOR 7	
CIENCIA Y TECNOLOGÍA 12	
12 El primer aula virtual. Los espacios de aula virtual en la UPR	
16 La integración con los dispositivos del siglo XXI: una mirada a la realidad educativa	
30 El tercer pedagógico de los estudios de licenciatura: una mirada pedagógica a la realidad	
22 Innovación y gestión para la calidad educativa: una mirada a la realidad educativa	
PÁGINA 5 24	
24 La investigación en el pedagógico de la UPR: una mirada a la realidad educativa	
CORTE DE CAJA 26	
26 El sistema de valores	
MUNDOS 28	
28 Mundos educativos en el siglo XXI: una mirada a la realidad educativa	
30 Innovación pedagógica: una mirada a la realidad educativa	
REPÚBLICA 32	
32 Aprender para poder enseñar: una mirada a la realidad educativa	
34 Evaluación docente y el programa "Educar los Maestros a la Paradoja"	
36 Roles de la Pedagogía y la Investigación en la UPR: una mirada a la realidad educativa	
CULTURA 42	
42 Los libros y los autores	
44 Crítica a la filosofía cultural: una mirada a la realidad educativa	
44 El pedagógico	
INTRODUCCIÓN 46	
HALLAZGOS 48	
UNIVERSIDADES 50	
50 Las universidades: una mirada a la realidad educativa	
VOZ 64	
64 Solididad de la escuela con Articulación	





Contenido	
INGRESOS Y FINANZAS NACIONALES	<p>3 Situación de México ante la Crisis Económica y Financiera Mundial. Acciones para el Fortalecimiento Araceli García López</p> <p>23 Evolución del Desempeño Económico sobre los Ingresos Tributarios Federales Rodrigo López de la O. Hernández</p> <p>244 Papel del Estado y el PIB. Referencial para los Estados Unidos Rosa de los Angeles López Salazar y Luz María Sánchez Zapatero</p>
INGRESOS Y FINANZAS LOCALES	<p>7 Impuestos a la Renta El Poder Judicial de la Federación es está Obligado a su Pago Carmen García López</p> <p>88 Comportamiento del Ingresos sobre Hacienda al Poder Judicial de 2009 Diego del Socor (García) y Juan Diego Martínez Delgado</p> <p>124 Lineamientos Económicos para 2010 sobre nuevos Programas de Ingresos para las Entidades Federativas Araceli García López</p>
COORDINACIÓN Y PARTICIPACIONES	<p>69 Participación de las Participaciones (IGF y FPM) en los Estados Federales y su Comportamiento en 2009 Ana Patricia Olvera Sánchez y Juan Diego Martínez Delgado</p> <p>91 Ingresos Locales: Planteo de Cuestiones de Sentencia y Demandas (Caso) Fomento Participativo Aul Rafael Hernández Torres y Carmen García López</p> <p>61 Los Efectos de la Situación Económica en las Participaciones Federales a Municipios Ana Patricia Olvera Sánchez</p> <p>108 Beneficios de la Coordinación Fiscal entre el Estado de Guerrero y los Municipios Diego del Socor (García)</p>
SISTEMA DE PENSIONES	<p>45 Bases para una Reforma a los Sistemas de Pensiones de los Empleados Federales Carmen García López</p>
ADMINISTRACIÓN HACENDARIA LOCAL	<p>81 Sistema de Control de Obligaciones Federales en el Estado de Chihuahua por Ingresos Municipales</p>
COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	<p>71 La Justicia Constitucional Administrativa en México Araceli García López</p> <p>120 Operación Computar en Comercio Exterior para Entrar y Controlar el Flujo Rafael Hernández Torres</p>
PRESUUESTO Y GASTO PÚBLICO	<p>84 Regeneración para los Estados de los Recursos del IMF Destinados a Programas de Ingresos Araceli García López</p> <p>100 Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Programas de Gasto Luz María Sánchez Zapatero</p> <p>153 Bases para la Elaboración de la Planes de Ingresos Araceli García López</p>
DEUDA PÚBLICA	<p>136 Planes de la Subvención Económica de Estados Federales Subvencionados Araceli García López</p>

colofón