

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

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

Consejo de Honor

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

Consejo Directivo 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Ávila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO INTERINO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

César Montoya Garduño
SECRETARIO EJECUTIVO INTERINO

COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Carmen B. Díaz Iza
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Ignacio Varela López
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Pedro Sánchez Gil
IXTLAHUACA

Rigoberto M. Alvarez Garduño
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Alonso Martín Alvarez
AMANALCO DE BECERRA

Sedes

PRESIDENCIA

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

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona,
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000,
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 283 402 00
Fax. (0155) 283 403 10

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtilahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACION REGIONAL EN AMANALCO

Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra, Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

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

Edición

© Revista IAPEM

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Extensión e Imagen

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso
Exclusivo del Título en trámite

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(abril 2007)

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
Ilustración de portada:
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola

Editorial

Los problemas de la sociedad contemporánea se caracterizan por su complejidad, interrelación e interdependencia que da vida a una complejidad creciente que las Administraciones públicas deben encarar con eficacia institucional y operativa. La visión restringida que a los problemas públicos como alteraciones, desajustes o sacudidas, no es funcional para un mundo que cambia y se transforma con velocidad. Se modifican en consecuencia, los instrumentos que se utilizan para abordarlos y solucionarlos desde el ámbito de las instituciones.

Una característica de los problemas públicos es que no admiten lecturas únicas ni irrevocables sobre su origen, consecuencias y desarrollo. Su trayectoria e impacto obedece a diversos factores de carácter objetivo que las Administraciones públicas no pueden soslayar cuando son focalizados de manera específica en la estructura básica de la sociedad. Otra es que se originan a partir de factores concurrentes, no de situaciones aisladas; ello implica que la lectura de los mismos tiene que ser cuidadosa para comprender su naturaleza e impacto, sobre todo en los espacios de una vida pública más intensa y plural.

Los problemas públicos se han convertido en el hilo conductor que puntualiza cómo la Administración pública asume decisiones y acciones continuas que se orientan a formalizar su existencia en la agenda de los gobiernos. La valoración de los hechos por parte de la autoridad, es el primer paso para ubicar cómo determinadas situaciones son motivo de abordaje para organizar los esfuerzos y recursos

que se han de canalizar para su solución eficaz. Para la Administración pública, los problemas de la sociedad tienen que valorarse en su justa dimensión para definir cómo la capacidad instalada que tiene, debe utilizarse para amortiguar los efectos negativos que generan sobre los diversos capítulos de la vida asociada.

La alerta de la Administración pública en razón de la importancia de los problemas colectivos, es una de las vetas a considerar en las tareas de gobierno, porque exigen la concurrencia de políticos y administradores para definir las estrategias que se han adoptar en la vida pública. Para su atención y solución, el compromiso de gobernar implica no sólo responsabilidad para cumplir con los asuntos de interés general, sino que el logro de la eficacia sea la constante que acredite el sentido y utilidad de las instituciones y de los sistemas de gestión organizacional.

El nexo entre el Gobierno y la Administración pública se ha constituido en eje de las decisiones, que se ha de convertir en acciones específicas. Esto significa que la política y las instituciones administrativas se conjuntan para que los movimientos institucionales tengan orden, concierto y eficiencia en un mundo convulsionado, turbulento e incierto. La política y las instituciones administrativas son medios fundamentales para el abordaje, comprensión y solución de los problemas de la sociedad, dado que de ahí depende cómo se utiliza la capacidad de los gobiernos para regular diversos asuntos de

orden general, determinando a la vez, el orden de prioridades para asignar apoyos, recursos, personal, insumos, tecnologías y presupuestos.

Como nunca, los políticos y los administradores son exigidos ahora y de frente al futuro para construir una gestión pública inteligente y transversal que supere las inercias y el conservadurismo que se genera con el desarrollo inercial y burocratizado de las entidades gubernamentales. El abordaje de los problemas, así como su interpretación por parte de las autoridades públicas, es lo que determina la utilización de los medios que se orientan a la acción con el auxilio de los planes y programas que responden a la lógica de la decisión política e instrumental.

Distinguir en consecuencia, cuando un problema es origen o causa de otro, es uno de los desafíos más importantes para los responsables de la vida comunitaria, dado que implica la lectura oportuna de los acontecimientos y hechos que suceden. Si algo no admite la dirección consensuada y democrática de la sociedad, es que los problemas públicos sean idénticos porque implicaría que hay formatos homogéneos y universales para atender y resolver las situaciones conflictivas. Cada problema público tiene su propia política pública; cada problema público es abordado por las instituciones administrativas con base en procedimientos que conducen a destacar lo específico de su complejidad e identidad. En consecuencia, cada problema público tiene caracteres propios que deben valorarse en razón de su gestación y comportamiento en la sociedad civil.

Un error que en ocasiones se incurre, es considerar que los problemas públicos carecen de actores sociales y políticos como si emergieran de manera espontánea en la vida asociada. En esta nada es de carácter espontáneo, sino que hay fuerzas, actores, grupos, organizaciones, presiones y relaciones que influyen en el modo en que irrumpen en la vida colectiva para dar lugar a conflictos, demandas y problemas. Valorar las situaciones conflictivas como algo casual o accidental e incluso repetitivo, no favorece la comprensión sobre cómo y por qué se pronuncian las autoridades sobre determinados asuntos que son incluidos en la agenda de los gobiernos y por qué otros no reciben atención ni recursos para su institucionalidad, no obstante que están vigentes derechos universales -educación, salud, seguridad social- en favor de los gobernados sin distinción de credo, género o condición de vida.

Conviene recordar que las instituciones actúan en razón de los problemas y los actores que los provocan, lo cual significa que la acción del gobierno tiene elementos correlacionados que deben considerarse en los conflictos de interés, la intensidad de las contradicciones y las fórmulas de negociación que se adoptan.

En consecuencia, la racionalidad administrativa y la racionalidad política se combinan para que la Administración pública sea entendida no sólo como un patrón formal y prescriptivo de comportamiento, sino como un centro que es capaz de diseñar e implementar prácticas de gestión que se encaminan a

dar respuesta específica a una variedad de problemas que, sin embargo, tienen aspectos puntuales para su comprensión y solución.

La racionalidad administrativa -capacidad para manipular con inteligencia problemas, recursos y soluciones- alude al conjunto de medios que se definen y utilizan para convertir los problemas en áreas de oportunidad y desarrollo. Se necesita para ello, conocimiento y pericia que permitan superar las irracionalidades -analfabetismo, delincuencia, desempleo, desnutrición, hambre, insalubridad, violencia, siniestros- de la vida cotidiana, con objeto de que reciban tratamiento estructurado y efectivo para transitar de los problemas a las soluciones visionarias.

Por su parte, la racionalidad política -capacidad para manipular con inteligencia costos, oportunidades, ventajas y acciones- implica la estructuración de valores, objetivos y alternativas que tienen como propósito decidir lo que conviene en términos reales de acuerdo al contexto, los actores y los problemas que se han definido en la agenda institucional de los gobiernos.

Tanto la racionalidad administrativa como la racionalidad política, permiten que las instituciones públicas conviertan lo adverso, las carencias y las demandas en tipos de respuesta que favorezcan la creación de un ambiente más óptimo para que la sociedad y el Estado coexistan de modo pacífico y productivo.

Conseguir que los conflictos y las demandas sean gobernados, implica capacidad para hacer y rehacer la acción de las instituciones, destacando que la mejor solución traerá nuevos problemas que exigen no sólo nuevas soluciones, sino también soluciones permanentes. Los conflictos y las demandas son el resultado de insatisfacciones, luchas, desacuerdos y tensiones motivo por el cual, no deben entenderse como una anomalía de lo social y la política, sino como consecuencia de la pluralidad democrática que reconoce el derecho a coincidir y disentir en el ámbito de las reglas que una comunidad acepta al constituirse en gobierno.

De este modo, la aportación de la Administración pública a la tarea de gobernar es fundamental para organizar al Estado frente al imperativo de contener, amortiguar e institucionalizar los problemas públicos. El desarrollo de la acción estatal es inexplicable sin aludir a la capacidad administrativa que debe acreditarse de manera constante por parte de los cuadros directivos y operativos del Estado.

El desarrollo de la acción estatal nunca se da en el vacío, sino en el universo de la sociedad civil, lo cual significa que hay problemas, expectativas, oportunidades y restricciones que deben analizarse de manera conjunta y específica para adoptar decisiones estratégicas o coyunturales valorando, desde luego, la red de contradicciones, dilemas, tensiones y ventajas que se originan en la vida colectiva.

En este caso, la Administración pública entendida en un sentido amplio, es el gobierno en acción, es decir, el motor principal del quehacer del Estado porque tiene a su cargo la definición de problemas, prioridades, recursos y acciones que se orientan a garantizar el cambio y la continuidad de los sistemas sociales y económicos. El cambio y la continuidad no son secuenciales, sino producto de la capacidad de maniobra que se tiene para aprovechar ventajas, evitando al mismo tiempo, la desarticulación de la vida en común. Desenvolverse con eficacia entre el cambio y la continuidad, es asunto de la mayor relevancia dado que denota cómo se conduce el Estado, cómo se convoca a la sociedad y cómo los ciudadanos son parte activa en la definición y solución de los asuntos de interés público.

El perfil de la Administración pública para condiciones de alta complejidad e incertidumbre tiene que ser adaptativo, flexible e innovador para que su capacidad de operación responda con oportunidad a la naturaleza rebelde y reincidente de los problemas públicos. Los tiempos de las decisiones impecables y exhaustivas empiezan a quedar atrás para dar paso a la capacidad heurística que se caracteriza por favorecer la creatividad para vencer las restricciones que surgen fuera de lo previsible.

En consecuencia, la racionalidad exhaustiva no es compatible con una sociedad abierta, diversa y contrastante como la contemporánea, lo cual obliga a que sea sustituida por los ejercicios de la racionalidad limitada, es decir, por la racionalidad que reconoce que existen contratiempos y obstáculos

que influyen en el curso de los acontecimientos y que deben tomarse en cuenta para responder de manera estratégica a los problemas, viejos, nuevos y emergentes de la vida comunitaria. La racionalidad limitada es consecuente con el tratamiento que puede y debe darse a los problemas públicos en el sentido de que no se solucionan de manera definitiva, sino que son objeto de resolución, es decir, de soluciones continuas. Esto obliga a que la Administración pública sea versátil y eficiente atendiendo a la exigencia de que gobernar implica resolver una y otra vez los problemas de la sociedad.

Los artículos que integran el presente número aluden a una diversidad de temas y problemas que son producto de la reflexión metódica de los autores. Son temas y problemas relacionados de modo directo con la complejidad de la sociedad civil contemporánea y la funcionalidad de la Administración pública. Se analizan con óptica plural y esclarecedora para generar ideas que permitan debatir e intercambiar opiniones sobre el sentido de la institucionalidad administrativa, política y pública.

Contenido

Artículos	13
Importancia de las instituciones en el mundo moderno <i>Aarón Rudy Chapiro</i>	13
Valores políticos y gobernabilidad <i>José Dolores Ramírez Villarreal</i>	53
El contexto de la globalización: su influencia en los fines del Estado <i>Martha Salas</i>	87
Gobernanza democrática y globalización: Los modelos de gobernación interactiva en las ciudades de París y México <i>José Antonio Rosique Cañas</i>	115
La racionalidad histórica y política de la administración pública mexicana <i>Rina Aguilera Hintelholter</i>	165
¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal? <i>Guillermo M. Cejudo</i> <i>Laura Sour</i>	201
Hacia la conformación de un enfoque estratégico de políticas públicas carreteras, orientadas al desarrollo humano en México <i>Angélica Pérez Ordaz</i>	237
Políticas de diversidad sexual en la ciudad de México: Las sociedades de convivencia <i>Héctor Miguel Salinas Hernández</i>	279

Límites y desafíos para la profesionalización del servicio público en los estados de la República Mexicana <i>José René Olivos Campos</i>	305
El rol del ciudadano organizado en la administración pública <i>Jaime Espejel Mena</i> <i>Misael Flores Vega</i>	351
Agenda Glocal	383
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	
Numeralia	407
Seguridad Social en el Estado de México <i>Adriana E. Bazán Trousselle</i> <i>Soledad Zarate Monjardín</i>	407
Reseña de Libro	493
Gobernanza y Gestión Pública <i>Reseña elaborada por : Noé Pérez Bello</i>	493
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	501
Revistas de interés	507
Convocatoria Premio IAPEM 2006	515



Importancia de las instituciones en el mundo moderno

Aarón Rudy Chapiro*

Abstract

El artículo analiza la relevancia de las instituciones en el desarrollo del mundo moderno, destacando la responsabilidad que tienen en la definición de las reglas que deben cumplir los miembros de la sociedad civil, para garantizar que el comportamiento individual y colectivo sea canalizado por el camino del entendimiento y la cooperación, con objeto de que la economía, la sociedad y la vida en su conjunto sean estables y productivas para formar un ambiente de convivencia que permita la articulación efectiva de las autoridades y los gobernados sin soslayar los incentivos y restricciones que imponen las normas positivas.

Palabras clave: Cooperación, Estado; gobierno, institución y responsabilidad.

The article analyzes the relevance of the institutions in the development of the modern world, emphasizing the responsibility that they have in the definition of the rules that must fulfill the members of the civil society, to guarantee that the individual and collective behavior is canalized by the way of the understanding and the cooperation, with the purpose that economy, society and life as a whole are stable and productive to form an atmosphere of coexistence that allows the effective joint of the authorities and the governed ones without avoiding the incentives and restrictions that are imposed by the positive norms.

** Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key Words: Cooperation, State, government, institution and responsibility.

Introducción

Un tema central en las ciencias sociales ha sido el desarrollo de las sociedades, a fin de alcanzar los máximos de bienestar para la población, combatir la desigualdad y la pobreza, promover la equidad y abatir la brecha entre pobres y ricos.

La economía neoclásica ha planteado que el mercado es el mecanismo idóneo para lograr el desarrollo ya que a través de la oferta y la demanda se alcanza la óptima distribución de los recursos y el equilibrio. A los agentes económicos hay que dejarlos en libertad para que maximicen sus ganancias a través de su conducta racional y egoísta, por lo que el Estado no debe participar en la economía y debe dedicarse a las labores de seguridad, defensa, recaudación de impuestos. Bajo este modelo se han sucedido recurrentes crisis en los Estados capitalistas, una de las más significativas y que representó un hito fue la gran depresión iniciada en 1929.

Por otro lado, la economía marxista planteó que la sociedad está dividida en clases sociales de las cuales las fundamentales en el sistema capitalista son: la poseedora de los medios de producción (el capital) la burguesía y por el otro la que carece de ellos y solo cuenta con su fuerza de trabajo, el proletariado y que la relación entre ellos es de explotación, ya que la primera expropia de la segunda la formación de la plusvalía que se produce como parte del proceso de trabajo. La consecuencia práctica de esta propuesta fue la edificación de Estados propietarios que concentraron y monopolizaron la totalidad de la vida económica de los países en que se implantó y a la postre, según sabemos los resultados del desarrollo dejaron mucho que desear.

Asimismo, en 1930 y a consecuencia de la Gran Depresión se desarrolló la propuesta Keynesiana que plantea una mayor intervención del Estado en la economía a fin de lograr el pleno empleo en las sociedades capitalistas y alcanzar el desarrollo. De aquí surgieron las diversas variantes de lo que se conoce como el Estado de bienestar que se caracterizaron por una mayor intervención del Estado en la economía y una política social activa. Como sabemos, este modelo de desarrollo entró en crisis en los años 70's.

Como consecuencia de la crisis de las diferentes variantes de Estado de bienestar y Estado Comunista, se observa desde finales de los años 70 una vuelta a las políticas de corte neoclásico, que reivindican el papel central del mercado como mecanismo de asignación de los recursos, la competencia como el medio idóneo para alcanzar la eficiencia e incrementar la productividad, la libertad individual para participar en el mercado y competir y la no intervención del Estado en la economía, demandando un Estado mínimo. Estas políticas han mostrado lo limitado de su propuesta y su vuelta al caer en situaciones de crisis, desarrollo desigual, e incremento en los índices de pobreza y en los índices de distribución desigual de la riqueza.

A principios de los años 80 resurge y toma fuerza la Teoría de la Instituciones. James March y Johan P. Olsen considerando el papel prominente que otorgaban las teorías dominantes en ciencia política al individuo y su supuesto papel maximizador como elemento fundamental y rector de la conducta, colocan la acción colectiva en el centro del análisis de la ciencia política, esta se convertirá en el enfoque fundamental para entender la vida política. Como consecuencia de lo

anterior, formulan la teoría neoinstitucionalista. Peters¹ plantea que March y Olsen:

“Sostenían, sobre todo, que los enfoques conductista y de elección racional se caracterizaban por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo”.

El neoinstitucionalismo plantea, en general, la importancia de considerar el papel que desempeñan en las relaciones entre los seres humanos, las instituciones y sus efectos recíprocos, las reglas, los valores, las normas, las limitaciones y las sanciones correspondientes de no cumplir, para alcanzar un mejor desempeño económico, social y político.

Pero la mera existencia de las instituciones en un Estado no garantiza que promuevan el desarrollo y propicien el bienestar social equilibrado, ya que las instituciones pueden ser ineficientes.

José Ayala Espino la plantea en los siguientes términos:²

“La presencia de instituciones ineficientes -a pesar de los esfuerzos individuales, la dotación original de recursos, la ubicación geográfica, el capital humano y el capital social- no permite alcanzar buenos resultados. La existencia de los prerequisites convencionales (capital, recursos naturales, tecnología, capital humano, entre otros) para alcanzar el desarrollo no necesariamente garantiza el establecimiento de condiciones favorables para aprovechar el potencial de crecimiento existente. Los países se mantienen pobres porque carecen de instituciones

¹ Peters, B Guy. “El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política. Editorial Gedisa, España, 2003 (1999), pp. 33-35.

² Ayala Espino, José. “Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar”. FCE, México, pp. 44 y 45, 2003.

que permitan a los agentes económicos aprovechar las oportunidades potenciales de ganancias asociadas a la inversión y la innovación. Los empresarios solo invierten o corren riesgos cuando las instituciones lo facilitan y premian. Las familias únicamente ahorran, trabajan y se educan cuando creen que las instituciones financieras garantizan la seguridad de sus ahorros, las leyes protegen sus salarios y las instituciones educativas les dan una oportunidad. Así, las diferencias de ingreso entre países se deben a la calidad de las políticas públicas, pero sobre todo de las instituciones”.³

¿Qué son las instituciones?

Veamos que son las instituciones y cuál es su propuesta para alcanzar el desarrollo con equidad.

Douglas North señala que 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.⁴

Por otro lado, José Ayala Espino nos indica que hay una gran diversidad de definiciones en torno al concepto de instituciones, algunos enfatizan más el aspecto de límites para la acción humana en sociedad, otros enfatizan su papel para resolver problemas, para potenciar a los agentes para trabajar colectivamente y producir beneficios sociales. Y hace la siguiente propuesta:

“En el sentido más amplio del término, las instituciones son el conjunto de

³ El énfasis es mío, ARCH.

⁴ North, Douglas. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. FCE, México, p. 13, 2001 (1990).

reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes”.⁵

Son las reglas que estructuran y dan orden a las relaciones entre los seres humanos. Las instituciones pueden ser formales (constituciones, leyes secundarias, reglamentos, marcos normativos) e informales (las reglas que emanan de la cultura, códigos de conducta). Las instituciones pueden ser creadas, como las Constituciones políticas de los Estados, o bien evolucionar a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario. Ambas son de gran importancia para el desempeño en sociedad.

Las instituciones incluyen las limitaciones que se imponen a las personas en sus relaciones así como lo que será permitido a otros hacer bajo ciertas circunstancias y condiciones. Asimismo, en tanto leyes, normas, reglamentos, códigos de conducta aceptados por la comunidad, existe la posibilidad que sean violados por alguna persona, por lo que deben considerarse las acciones correctivas, los castigos.

⁵ Ayala Espino, José. “Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico”. FCE, México, pp. 62 y 63, 2000, (1999).

Por su parte Peters plantea los siguientes elementos comunes a los diferentes enfoques del nuevo institucionalismo en ciencia política.⁶

- Conciben a la institución como un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas).
- Las instituciones propician estabilidad a través del tiempo.
- Las instituciones afectan el comportamiento individual. Tienen la característica de restringir el comportamiento de los individuos que conforman una comunidad.
- Entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Organizaciones e Instituciones

Ahora bien tanto las reglas formales como las informales existen para ordenar y dar coherencia a la actividad del ser humano, la cual se da al interior de una gran variedad de organizaciones, que son instancias que estructuran la interacción humana. Conceptualmente se hace una diferencia entre instituciones y organizaciones. Las primeras son las reglas y definen lo que se puede y lo que no se puede hacer en el desarrollo de una actividad; las segundas aseguran ganar en su campo de acción a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación. Las instituciones estructuran y establecen marcos de oportunidades para que las organizaciones operen a fin de alcanzar sus objetivos. Y al mismo tiempo, las organizaciones buscan modificar las instituciones a fin de optimizar su desempeño. Se establece una relación dinámica entre las instituciones y las organizaciones; en primera

⁶ Op. Cit. pp. 36-37.

instancia éstas se constituyen con base al marco legal y normativo vigente, posteriormente las organizaciones buscarán modificar las reglas.

Douglas North lo plantea de esta manera:⁷

“Qué organismos cobran vida y cómo evolucionan, son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional. Pero, como observamos antes, el acento en este análisis recae en las instituciones que son las normas subyacentes del juego y el acento en las organizaciones (y en sus empresarios) recae primordialmente en su papel como agentes del cambio institucional; por consiguiente, el énfasis está marcado en la interacción entre instituciones y organismos. Los organismos se crean con un propósito deliberado, como consecuencia de la oportunidad, la cual en general es debida al conjunto de limitaciones existentes (tanto las institucionales como las tradicionales de la teoría económica), y en el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituyen una fuente principal del cambio institucional”.

Para North definir las instituciones como limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos convierte a esta definición en complementaria a la elección del enfoque teórico de la teoría económica neoclásica. Y construir una teoría de las instituciones sobre el fundamento de elecciones individuales lo considera como una forma para reconciliar las diferencias entre las ciencias económicas y otras ciencias sociales.

⁷ Op. Cit. pp. 15-16.

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana, de aquí no se desprende necesariamente la eficiencia de las instituciones. Dicha estabilidad no implica inmutabilidad, las instituciones evolucionan, North plantea:⁸

“Generalmente las instituciones cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo. Cómo y por qué cambian incrementalmente y por qué razón inclusive los cambios discontinuos (tales como revolución o conquista) no son totalmente discontinuos son resultado del encajonamiento de limitaciones informales en las sociedades”.

Las leyes y normas pueden cambiar de manera más abrupta que las reglas que provienen de las costumbres, tradiciones y códigos de conducta, ya que aquellas dependen de decisiones políticas o judicial, estas son mas resistentes a las políticas que se implementan.

Asimismo para North, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

De este último enunciado se desprende la importancia que le da North a las instituciones y su potencial de cambio. ¿El cambio de reglas formales e informales puede cambiar el desempeño económico de una sociedad?

“El acertijo central de la historia humana es explicar las vías muy divergentes del cambio histórico. ¿Cómo fue que las sociedades divergieron? ¿Qué explica las características muy dispares de su

⁸ Ibid. p.17.

desempeño?... ¿Qué explica la divergencia? ¿Qué condiciones producen divergencias o bien convergencias?”.⁹

“Que explica que haya sociedades que experimentan un estancamiento a largo plazo o bien una declinación absoluta en el bienestar económico?”.¹⁰

North explica que Alchian en 1950 ofreció su hipótesis evolucionaria, en la que sugirió que la competencia ubicua descartaría a instituciones inferiores y premiaría por sobrevivencia a aquellas que resolvieran mejor sus problemas humanos. En 1973 North y Thomas afirmaron que las instituciones eran determinantes para el desempeño económico y que los cambios en los precios relativos eran la fuente del cambio institucional.

En su estudio de 1981 Douglas North, “Structure and Change in Economic History”, abandona el punto de vista de la eficiencia de las instituciones y se plantea interrogantes acerca de la existencia a lo largo de la historia de derechos de propiedad que no han generado crecimiento económico y de instituciones ineficientes pero ¿por qué razón las presiones competitivas no llevaban a su eliminación? ¿No sería que los empresarios políticos en las economías estancadas emularan prestamente las políticas de las economías más exitosas? ¿Cómo poder explicar el desempeño radicalmente diferente de economías a lo largo de grandes periodos?

Douglas North responde en su libro de 1990:¹¹

“La respuesta se centra en la diferencia entre instituciones y organismos, de modo que la interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional”.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.* p.18.

¹¹ *Ibíd.* p.18-19.

“La vía resultante del cambio institucional está conformada por 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones; y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades”.

“Los resultados cada vez mayores, característicos de una matriz institucional que produce entrelazamiento, se deben a la dependencia de las organizaciones resultantes en ese marco institucional y las consiguientes redes externas que se producen. Así, pues, las limitaciones institucionales formales e informales dan como resultado organismos particulares de cambio que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco y que, por consiguiente, dependen de él en cuanto a la redituabilidad de las actividades que emprenden”.

“Es muy común que los actores obren conforme a información incompleta y que procesen la información que reciben mediante elementos racionales de los que pueden resultar vías persistentemente ineficientes. Los costos de transacción en los mercados políticos y económicos acrecientan derechos de propiedad ineficientes”.

Para construir su teoría de las instituciones North parte del ser humano, su conducta, motivaciones e intereses, ya que para mejorar y optimizar el desempeño en todos los órdenes, hay que lograr la coordinación y cooperación entre los agentes.

La cooperación entre los agentes que participan en las actividades económicas, sociales y políticas es fundamental para mejorar el desempeño.

North parte de los planteamientos al respecto de la teoría neoclásica, la cual se basa en el supuesto fundamental de la escasez y por consiguiente de la competencia. Y dice que las consecuencias armoniosas provienen de los supuestos de un proceso de intercambio sin fricciones en el cual los derechos de propiedad están especificados perfectamente y gratuitamente por cuya razón es igualmente gratuito adquirir información. North concluye que fuera de los supuestos de escasez y competencia, los demás supuestos de la teoría neoclásica, no se sostienen en la realidad.

La información que tienen los seres humanos en sus relaciones en sociedad es incompleta y asimétrica. Las relaciones de intercambio se han ido complejizando, no necesariamente son repetitivas y en muchos casos impersonales.

Luego entonces North analiza el problema de la cooperación entre los seres humanos a través de diversos estudios que se han venido desarrollando sobre el tema. La preocupación se centra en identificar las condiciones bajo las cuales las personas estarían dispuestas a cooperar sin la intervención coercitiva del Estado. Entre otros factores se identifica la importancia de las creencias o normas comunes compartidas, las relaciones directas y complejas entre miembros de una comunidad y la reciprocidad.

Este es un campo de estudio que hay que continuar explorando ya que es fundamental identificar los determinantes que incentivarían la cooperación entre los seres humanos en sus intercambios. Hay que abundar en los determinantes de la conducta humana que van más allá del supuesto maximizador y egoísta, abordar los problemas de los costos asociados al intercambio entre los seres humanos, costos

de negociación y cómo las instituciones pueden ayudar a reducir estos. Identificar lo que son las limitaciones informales y formales que existen en el intercambio y que son las que dan cuerpo al entramado institucional.

Diferentes enfoques en la teoría neoinstitucional

Por su parte José Ayala Espino dice que las teorías sobre las instituciones se agrupan en dos tradiciones intelectuales:

Las teorías del primer grupo enfatizan los beneficios colectivos que se desprenden de su existencia.

Las segundas enfatizan los conflictos sociales y distributivos que generan, porque se argumenta que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual, ya que existe una notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las instituciones. De ello se desprende una conclusión importante: los agentes con mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas decisivas y que dispongan de más información tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor. (J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992).¹²

A su vez, estos dos grupos de teorías las desglosa en cuatro. Por un lado, la teoría neoclásica, para la cual el mercado explica el surgimiento, mantenimiento y cambio de las instituciones, pues la competencia en el mercado es el mecanismo más poderoso en la selección de instituciones.

¹² Ayala Espino, José. "Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico". FCE, México, 2000, (1999).

Alchain (1950) basado en el principio de la “mano invisible”, propone la tesis según la cual la presión de la competencia en los mercados selecciona las formas de organización más eficientes, como la mejor estructura de derechos de propiedad, el mejor sistema legal, los mejores contratos, etc. Los agentes no tienen necesariamente intención o participación alguna en el diseño de las instituciones.¹³

Por otra parte, el enfoque neoinstitucionalista de las instituciones contempla tres vertientes: contractualista, evolucionista e histórica.

El enfoque contractualista de la escuela de la elección pública explica las instituciones como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes, como el fruto de una negociación colectiva que se realiza a través del proceso político (sistema electoral, toma de decisiones, el congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, etc.) y en el cual no necesariamente intervienen los mecanismos de intercambio del mercado, sino sobre todo los mecanismos que están localizados fuera del mercado. La visión contractualista de la elección pública enfatiza la participación de los agentes en el diseño institucional de los derechos de propiedad, el sistema legal, el orden constitucional y demás normas y reglamentaciones. Este enfoque, a diferencia de la perspectiva neoclásica, da gran importancia a los mecanismos legislativos o sea da gran importancia al papel del Estado.

La economía evolucionista supone que las instituciones se seleccionan y mantienen porque la competencia en el mercado y entre las mismas instituciones conducirá a la sobrevivencia de las instituciones más eficientes. La idea básica: los cambios institucionales ocurren incrementalmente porque además de tratar de maximizar sus beneficios con las reglas existentes, los agentes también tratan de cambiar las reglas.

¹³ Ibid. p. 57. Citado por José Ayala Espino.

Las teorías históricas explican la evolución de las instituciones como el resultado de los cambios en la historia. Los cambios en la dotación inicial de los recursos, tecnología, capital, fuerza de trabajo, son importantes pero lo crucial son las reglas y las convenciones diseñadas por los individuos para convivir en sociedad.

North (1981) argumenta que las instituciones están moldeadas por factores históricos que limitan las opciones de los agentes, por ello, el cambio histórico produce resultados diferentes a los predichos por la teoría neoclásica, según la cual los agentes tienen un número ilimitado de instituciones por elegir.¹⁴

Economía Neoclásica	Neoinstitucionalismo Económico
<p>Los individuos escogen una oportunidad de un conjunto dado de oportunidades económicas que se les presentan por igual a todos los agentes económicos, el mecanismo de competencia permite que los individuos más aptos y eficientes las aprovechen efectivamente.</p>	<p>Las oportunidades tienen que ser “descubiertas” por medio de un esfuerzo deliberado que consiste en buscar información pertinente, llegar a acuerdos sobre el uso de derechos, aprovechar las restricciones legales existentes, entre otras fuerzas. Ello supone que existen costos de oportunidad en cada elección individual o colectiva y que también existen el riesgo y la incertidumbre. Las instituciones pueden ser cruciales para disminuir los costos y la incertidumbre y hacer que los agentes se involucren en el intercambio.</p>
<p>Los individuos racionales interpretan los incentivos existentes en el mercado para alcanzar la maximización de beneficios sin considerar las instituciones.</p>	<p>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.</p>

¹⁴ *Ibíd.* p. 61. Citado por José Ayala Espino.

Por su parte B. Guy Peters identifica seis principales versiones del nuevo institucionalismo en el campo de la ciencia política.¹⁵

La primera es la que representan March y Olsen y que él denomina institucionalismo normativo. Este enfoque da fuerte énfasis a las normas como medio para comprender cómo funcionan las instituciones y cómo determinan o moldean el comportamiento individual. Estos autores subrayan fuertemente lo que denominan la “lógica de lo adecuado”.

El segundo enfoque es el institucionalismo de la elección racional. Los teóricos de esta perspectiva en vez de guiarse por normas y valores, se explican el comportamiento en función de reglas e incentivos producto de los cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio. Estos modelos son explícitamente funcionalistas y argumentan que las instituciones surgen para satisfacer necesidades sociales y económicas.

Tercero, el institucionalismo histórico. Para este enfoque el punto de partida está en las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y todo sistema de gobierno. Estas decisiones políticas iniciales y los compromisos institucionalizados que de ellas surgen, supuestamente determinan las decisiones posteriores.

Cuarto, el institucionalismo empírico. Bajo este enfoque se argumenta que la estructura de gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos.

¹⁵ Op. Cit. pp. 37-41.

El quinto enfoque es el institucionalismo internacional. Respecto de esta perspectiva, dice Peters que se refiere al lugar teórico asignado a la estructura al explicar el comportamiento de los Estados y los individuos.

Por ultimo, Peters se refiere al institucionalismo social. Se aboca a describir la estructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Origen y demanda de instituciones

De acuerdo con Ayala Espino:¹⁶ “Existe una contradicción insalvable entre las elecciones individuales, que reflejan los intereses egoístas y maximizadoras de los beneficios de los individuos, y de otra parte las elecciones públicas, maximizadoras del bienestar social, que reflejan las necesidades colectivas”.

En la perspectiva de la teoría Institucionalista la coordinación entre los agentes y su conducta son elementos centrales del análisis y de su fundamento. Ya que para alcanzar el beneficio óptimo colectivo es necesario buscar los mecanismos e incentivos para lograr la coordinación, y esto en un contexto de una sociedad compleja, en constante cambio, donde la información no es completa, ni simétrica, ni los agentes tienen o cuentan con las mismas capacidades para comprender la realidad. A fin de lograr esta coordinación los seres humanos edifican las instituciones.

De acuerdo con Ayala para enfrentar la contradicción entre el interés individual y el colectivo, así como las tensiones que surgen de ella

¹⁶ Ayala Espino, José. Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. FCE, México, p. 68, 2000, (1999).

y las tendencias al conflicto y la eventual colisión, “los individuos requieren de un orden institucional que proporcione reglas aceptadas por todos, que desvíe la trayectoria de colisión hacia una dirección que permita encontrar mecanismos de coordinación económicos y extraeconómicos”.¹⁷

“Este orden institucional se alcanza a través de negociaciones y diversos acuerdos sociales que facilitan la distribución de los costos y beneficios involucrados en todo proceso de intercambio”.

Aquí conviene rescatar lo que aclara North respecto de la negociación y el poder de negociación. “Las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas”.¹⁸

“Si la economía realiza las utilidades provenientes del comercio creando para ello instituciones relativamente eficientes, se debe a que en ciertas circunstancias los objetivos privados de quienes tienen el poder negociador para alterar las instituciones producen soluciones institucionales que resultan ser o que evolucionan para llegar a ser socialmente eficientes”.

De esto se desprende la importancia de adquirir o crear las condiciones para contar con poder de negociación y “equilibrar” las condiciones entre agentes, de otra manera se generarían situaciones de “monopolio” u “oligopolio” en cuanto a la determinación de instituciones formales

¹⁷ Ibid. p. 69.

¹⁸ North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México, p. 29, 2001 (1990).

con un resultado negativo socialmente. Para lograr esto es necesario tener organizaciones fuertes y consistentes que defiendan el interés de grupo, en la medida que los diversos intereses se enfrenten en condiciones más o menos equilibradas se alcanzará un mejor resultado social y de grupo. Entre mejor estén representados los diferentes grupos sociales en las organizaciones que se forman en la sociedad y éstas reflejen fielmente los intereses del grupo, se alcanzarán las instituciones más eficientes y por tanto una más eficiente distribución de costos y beneficios.

Por otro lado Ayala agrega:¹⁹ “Si eventualmente el mercado permitiera establecer mecanismos de coordinación económica y alcanzar una eficiente asignación de recursos, estos mecanismos y resultados no garantizarían per se la equidad y la justicia social. Esta es una razón más por la cual los individuos demandan instituciones, porque buscan limitar la conducta maximizadora individual, para mejorar la equidad en la distribución del ingreso”.

De acuerdo con Ayala, la existencia de instituciones puede incrementar la frontera de posibilidades de la sociedad con lo cual todos salen beneficiados.

La demanda de instituciones puede tener las siguientes fuentes:

- Surgen como una respuesta para resolver conflictos o controversias entre individuos o grupos.
- Eventualmente se originan en una decisión individual y voluntaria, aunque su diseño y operación será de acuerdo con procedimientos

¹⁹ Op. Cit. p. 69.

acordados por los individuos adscritos a una determinada organización, por ejemplo, las cooperativas de producción y consumo, los seguros y mutualidades, las cajas de ahorro. Sin embargo, este tipo de instituciones sólo surgen y prevalecen en grupos sociales relativamente pequeños y no son viables entre los grupos grandes, o para toda la sociedad.

- Los individuos demandan voluntariamente las instituciones, pero el gobierno es el encargado de su diseño y operación, además de su vigilancia y cumplimiento, por ejemplo, la administración de programas de irrigación, asesoría técnica y financiamiento, entre muchos otros.
- El gobierno diseña y opera instituciones que los individuos no demandan y se les impone aun en contra de su voluntad, por ejemplo, restricciones en el uso de pesticidas, limitaciones en el desecho de aguas residuales en las agroindustrias.

Los dos primeros tipos de instituciones mencionadas son creadas por iniciativa individual de los agentes, son consistentes con el supuesto de egoísmo y maximización, óptimas en el sentido de Pareto, son voluntarias y aplicables a grupos pequeños.

Por otro lado las dos últimas, no son voluntarias, son impuestas por el gobierno, no son consistentes con la elección egoísta y maximizadora, porque son forzadas por el gobierno, aun en contra de los deseos de los individuos.

Mediante un ejemplo Ayala ilustra la contradicción que surge al confrontar la racionalidad individual, egoísta y maximizadora y la búsqueda del bienestar social. En aquella, cada agente buscará maximizar su propio beneficio aun cuando esto implique que sea en detrimento

de otro y que el resultado final sea menos eficiente socialmente. De esto se desprende que los individuos egoístas prefieren instituciones socialmente ineficientes, si éstas les proporcionan una utilidad individual más grande. (Claro está que en esta competencia se puede perder, no hay certeza de ganar; sin embargo, para eso se preparan las organizaciones mediante la capacitación de sus cuadros, mejorando su estrategia, renovando su tecnología, innovando en sus procedimientos y organización, optimizando sus capacidades de negociación. En este sentido, se podrían generar mecanismos y negociaciones que impliquen que los agentes prefieran no tomar el riesgo y aceptar el resultado eficiente socialmente. Siempre la tensión entre el interés individual, para el cual se prepara la organización a fin de enfrentar la competencia del mercado y del entorno, y el interés colectivo está presente. El agente A no sabe y es muy difícil que sepa cual será la actitud de su competidor B, luego entonces se prepara para la batalla).

Ayala concluye afirmando que la realidad no es consistente con el modelo racional individual maximizador y egoísta, ya que los individuos han creado y mantenido instituciones de beneficio colectivo.

Certidumbre e instituciones

Un incentivo importante para la creación de instituciones es que reducen los riesgos y la incertidumbre económica y social.

Las instituciones son importantes porque:

- Favorecen la difusión y abaratamiento de la información.
- Promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de los contratos y los derechos de propiedad.

- Facilitan soluciones a controversias asociadas a fallas del mercado, derechos de propiedad, contratos y otras circunstancias.

Es importante que las instituciones que sean creadas garanticen seguridad a largo plazo. En este sentido son las instituciones formales, que son de aplicación general y depende su cumplimiento del Estado, las que llevan la mayor carga de responsabilidad.

El Estado tiene dos funciones:

- Fija y obliga la observancia de las instituciones para reducir los riesgos e incertidumbre derivados de las elecciones económicas de distinta naturaleza.
- Regula y vigila las áreas de intercambio, en las cuales los riesgos económicos y sociales potenciales son más altos y recurrentes, propiciando que los agentes tomen decisiones sobre la base de expectativas estables. Es decir, los agentes serán más consistentes en sus decisiones, en la medida en que su comportamiento ocurra de acuerdo con las reglas aceptadas por todos los miembros de la sociedad.

Eficiencia de las instituciones

La eficiencia de una institución depende de sus objetivos y aceptación social, así como de su capacidad para estimular un comportamiento más cooperativo de los individuos en el intercambio.

Una institución es eficiente en la medida en que genera condiciones para que los individuos realicen elecciones económicas estables y propicie la coordinación de decisiones colectivas.

“La función estabilizadora social y económica de las instituciones es un tanto contradictoria porque crea un entorno estable, pero también restringe las posibilidades de introducir rápidamente los cambios necesarios para ajustarse a las modificaciones en los precios relativos y a las acciones de otros individuos”.²⁰

Las instituciones son las restricciones que los hombres han erigido para:

- Moldear las interacciones humanas en el sentido más amplio del término.
- Estructurar los incentivos en el intercambio humano, político, social y económico.
- Reducir la incertidumbre.
- Proveer de señales para organizar la vida diaria, es decir, sirven como guía para la interacción humana.

Restricciones institucionales

Las instituciones son restricciones porque definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos.²¹

²⁰ *Ibíd.* p.74.

²¹ *Ibíd.* p.76.

Las restricciones fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas en la ley y en las convenciones. Se trata de un conjunto de normas fiables, cuya función es fomentar la cooperación y mejorar la coordinación económica.

Hay restricciones informales y las formales. Las primeras son autoimpuestas, están contenidas en las tradiciones, cultura y ética social, por ejemplo, honestidad, puntualidad, confianza, calidad, integridad, reputación. Su atributo más importante es reducir los costos de transacción y ello estimula la cooperación, porque reducen la incertidumbre y dan confianza a los agentes económicos.

La importancia de las restricciones informales radica en que de algún modo son extensiones, elaboraciones y modificaciones de las restricciones formales escritas, que pueden llegar a tener una amplia aceptación y credibilidad social, ello disminuye la necesidad de crear y mantener mecanismos públicos compulsivos, que de una manera o de otra elevan los costos de transacción.

Restricciones informales más importantes:

- Las normas de comportamiento socialmente sancionadas y aceptadas, porque son incorporadas en los valores, las ideologías y las religiones.
- Las reglas internamente obligatorias, como si se tratara de conductas de observancia común en un grupo o comunidad.

Ventajas

- Reducen los costos de medición involucrados en todas las operaciones de intercambio, pues aseguran estándares aceptados socialmente en los contratos, en pesos y medidas, en las normas de calidad, en las garantías y, en consecuencia
- Abaten los costos de imposición y vigilancia de las normas y estándares.

Restricciones formales. Las contenidas en leyes, normas y reglamentos. Se formalizan por dos razones:

- Porque la creciente complejidad del intercambio y la diferenciación de los grupos , originada en la división del trabajo así lo exige, y
- Surgen de las necesidades crecientes de información, cálculo y cómputo involucrados en las transacciones modernas.

Son obligatorias y favorecen el intercambio cuando:

- Reducen los costos de medición, cuantificación y estandarización de las normas.
- Favorecen la solución de las disputas y controversias involucradas en las relaciones entre agentes.

Las restricciones pueden ser políticas y económicas.

- Las restricciones políticas definen la estructura jerárquica de la política, sus modelos decisionales y mecanismos de control y evaluación.

- Las restricciones económicas definen los derechos de propiedad en el sentido amplio del concepto.

Las restricciones institucionales

- Elevan las tasas de retorno de las inversiones.
- Facilitan el intercambio político y económico.
- Definen las oportunidades de obtener beneficios en las transacciones institucionalizadas por los derechos de propiedad, los contratos, entre otros.

De acuerdo con esta teoría las diferencias en el desempeño económico pueden ser explicadas por el papel de las instituciones. Ayala Espino señala que los países que lograron industrializarse y obtener un crecimiento estable y sostenido junto con una buena distribución del ingreso lo hicieron debido a la calidad de sus instituciones. Las instituciones se constituyeron en un factor clave para generar un sistema de incentivos económicos y extraeconómicos para emprender acciones colectivas complejas como la inversión, el ahorro, la innovación tecnológica y, en general, la aplicación y sostenimiento de las políticas públicas. Estas instituciones favorecieron un ambiente que permitió el surgimiento de una “lógica de intereses incluyentes” -como la llama M. Olson-, de acuerdo con la cual todos los agentes acordaron metas de largo plazo y el establecimiento de políticas de Estado. La calidad de las políticas públicas y de las instituciones es el factor decisivo que explica el crecimiento económico.

Tomando como ejemplo el caso mexicano Espino destaca que en los últimos 25 años el problema no ha sido financiero, se ha dispuesto de grandes volúmenes de capital para invertir, sin embargo no se ha reflejado en desarrollo. La causa del lento crecimiento y la pobreza residen en la calidad de las inversiones y en la selección de proyectos de inversión que permitieron las instituciones existentes.

Ayala puntualiza:²²

“En el país, la reforma de las instituciones y las políticas que se aplicaron, no obstante que fueron exitosas en sus primeras etapas, a lo largo del tiempo se volvieron ineficientes y no contemplaron los intereses de la mayoría de los grupos. Cuando los arreglos institucionales comenzaron a dar muestras de agotamiento, ello se reflejó en varios ámbitos”.

Los ámbitos en los que Ayala identifica el agotamiento institucional son los siguientes:

- Premiaron el uso ineficiente y dispendioso de los recursos.

Las empresas públicas y sus proyectos de inversión, así como los subsidios y transferencias a actividades perdedoras, pronto demostraron que podrían consumir una enorme proporción de los recursos fiscales.

El gobierno y su burocracia gozaron de un margen de maniobra muy amplio, y tuvieron pocas restricciones que los obligaran a reformar las instituciones y cambiar las políticas.

²² Ayala Espino, José. Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

El carácter autoritario del sistema político mexicano permitió que las políticas, a pesar de su ineficiencia y de la desigualdad que proporcionaban, se mantuvieran sin modificaciones mayores, sin introducir las reformas que pudieran alterar la correlación de fuerzas que habían permitido mantener el pacto de la revolución mexicana.

Un sistema sin contrapesos, cerrado a la participación política y de fuerte presidencialismo, actuó con alto grado de libertad y pocas restricciones institucionales, y prácticamente sin competencia política a la vista.

Las élites en el poder simplemente no tuvieron incentivos fuertes para impulsar un paquete de reformas, cambios institucionales y una nueva política económica.

La ideología de la revolución mexicana fue también una eficaz cortina de humo que permitió ocultar, bajo su manto de postulados, la ineficiencia de las instituciones políticas. Esta peculiar mixtura de ideas, principios y programas funcionó mientras la democracia estuvo lejana porque los grupos en el poder recibían beneficios.

La aplicación de las reformas, cuando ocurrió, fue desde arriba y estuvo monopolizada por las élites. Estas reformas cambiaban la distribución relativa de las áreas de influencia económica y política, pero no se traducían en nuevas reglas del juego que favorecieran el surgimiento de incentivos para una reforma a fondo y, sobre todo, de incentivos para que los grupos contaran con la seguridad de que sus derechos serían defendidos.

- Las garantías del respeto de los derechos individuales, especialmente de los de propiedad, fue débil porque siempre existió el riesgo de la expropiación.

- La baja calidad de los tribunales y los registros públicos de la propiedad, lo cual a su vez causó frecuentemente dificultades para hacer negocios, propició fraudes de gran importancia y, en general, encareció significativamente los costos de transacción de toda la economía.
- El sistema fiscal se fue debilitando paulatinamente hasta llegar a depender, cada vez más, de ingresos distintos de los tributarios. Es conocido que las finanzas públicas comenzaron a depender cada vez más de los ingresos petroleros, del creciente endeudamiento público y del impuesto inflacionario.
- Las instituciones existentes favorecieron los intereses “estrechos” de un número reducido de grupos sociales.

A continuación se enumeran una serie de aspectos que reflejan el agotamiento de los arreglos institucionales que permitieron en el pasado un crecimiento sostenido y estable, y también un intercambio fluido entre agentes y mercados.

- La inestabilidad económica y las crisis recurrentes de la economía mexicana han puesto de relieve que no existen instituciones capaces de ofrecer un contexto económico sólido predecible que permita a todos los agentes planear sobre bases más firmes sus programas económicos de inversión, consumo y ahorro.
- También es evidente que el tipo de crecimiento o el modelo de desarrollo implantado ha sido incapaz de reducir los índices de pobreza y que, por el contrario, éstos se han incrementado notablemente en los últimos años.

- El Estado de derecho ha sufrido un retroceso significativo si se mide por los índices de seguridad, incumplimiento de la ley y aumento de los índices de criminalidad.
- Los costos de hacer negocios, para las grandes y particularmente pequeñas empresas, son crecientes, lo que significa un menor crecimiento de la inversión y el empleo.
- Los mercados son monopólicos, incompletos y segmentados porque no existen las instituciones que ayuden a organizarlos o completarlos.

Debilidad institucional y oportunismo de los agentes económicos.

En ausencia de buenas instituciones, los políticos preferirán no hablar de restricciones, incompatibilidad de intereses, complejidad de los problemas, costos y disyuntivas sociales.

De manera enunciativa se presentan algunas restricciones:

- Restricciones económicas, políticas e institucionales.
- Incompatibilidad de incentivos. En este rubro resaltaría la ausencia de cooperación y coordinación de los diversos agentes de la sociedad. Este punto es crucial y fundamental tal y como se desprende del planteamiento teórico de Douglas North, ya que demanda de mucho trabajo político por parte del gobierno, además de pericia y voluntad política, para buscar acercar a los diversos y contrapuestos grupos de la sociedad. Desde mi punto de vista, adicionalmente a lo anterior la sociedad requiere de organizaciones fuertes y democráticas a fin de que sus intereses sean defendidos adecuadamente, honestamente y sean fielmente representados en los acuerdos que se requieran.

- Inconsistencia intemporal. Al político le preocupa más el corto plazo, casi siempre acotado por la coyuntura económica y las necesidades electorales.
- Costos de los programas. Se requieren instituciones sólidas para que los costos de transacción que ocurren en el intercambio sean transparentes.
- Disyuntivas sociales y económicas.

Ante la ausencia de instituciones adecuadas, las restricciones que impone el entorno se tienden a ocultar obteniendo resultados negativos socialmente.

El mayor costo social de las malas instituciones es mantener o ampliar la pobreza y la desigualdad social a niveles comparativamente muy altos. Ayala cita como ejemplo de esto el trabajo de Hernando de Soto, “Los misterios del capital”, quien hace un estudio en diversos países, India, Brasil, México entre otros, a fin de cuantificar el valor de los activos de las clases pobres y resaltar cómo estos activos no se están aprovechando en la economía para por ejemplo estimular el crédito a través del sistema bancario. Soto ejemplifica, cómo para el caso de EE.UU. el sistema de crédito fue y ha sido un gran motor de la economía.

Ayala ejemplifica la debilidad de diversas instituciones.

Instituciones fiscales. La debilidad de estas instituciones se sintetiza en una notablemente baja carga tributaria –equivalente para el caso mexicano, a sólo 11% del PIB en el año 2000-, lo cual dificulta o

francamente hace imposible ampliar la capacidad de invertir para el crecimiento en infraestructura, educación, salud y combate a la pobreza. Además, el sistema tributario en países como México tiene costos de operación extraordinariamente altos: 2.5 en países en desarrollo contra 0.4 en países industrializados.

Monopolios y rentas de los grupos de interés. Los monopolios infligen pérdidas de eficiencia a la economía en su conjunto, pero también pérdidas de bienestar a toda la sociedad, sobre todo a los pobres.

En México, los costos sociales de la carencia de un ambiente de competencia y de una buena y eficiente estructura de regulación se han convertido en un enorme peso muerto que recae sobre todo en los grupos de más bajos ingresos, o en las pequeñas y medianas empresas.

Se requiere de una reforma que atenúe el poder de los monopolios mediante una política de competencia activa y una regulación económica eficiente, pero también se necesita de instituciones democráticas que promuevan el bienestar de los consumidores para que éstos se conviertan en promotores de las políticas de competencia. El Estado requiere de un fuerte apoyo social para enfrentarse a los poderosos monopolios. Una auténtica competencia sólo puede ser aplicada por un Estado fuerte que cuente con el apoyo de la población.

En efecto, una política de competencia bien administrada disminuirá la desigualdad social y, además, permitirá dirigir la inversión hacia los usos económicos y socialmente más valiosos.

Crisis financieras y mercados de capitales ineficientes. Existen pruebas firmes de que el daño de las crisis financieras recae más en los pobres, como también la ineficiencia de los mercados de capitales.

Los hechos indican que un mejor sistema financiero ayuda a disminuir la pobreza como resultado de la fuerte correlación que se entabla entre crecimiento, profundización bancaria y liquidez.

La desregulación y la liberalización financieras puestas en marcha en los últimos años con el propósito de mejorar la eficiencia y la competencia de los bancos tuvieron efectos desastrosos, porque no se estableció previamente una estructura regulatoria adecuada, ni se introdujo una política de competencia que hubiese evitado drásticamente las prácticas oportunistas (daño moral y selección adversa) típicas de mercados en donde priva la información asimétrica. En estas áreas es necesaria una reforma que fortalezca la competencia entre bancos y mejore la regulación.

Credibilidad e incumplimiento de la ley. Los bajos índices de confianza en el gobierno son uno de los mayores problemas para el establecimiento de políticas económicas consistentes.

Es aceptado que la poca confianza en el gobierno afecta notablemente el crecimiento, la inversión y el empleo porque la discrecionalidad de la burocracia dificulta la planeación de los negocios, encareciéndolos o francamente impidiéndolos.

La credibilidad de un gobierno aumenta cuando se mejoran los mecanismos de control, vigilancia y rendición de cuentas, pero sobre todo si se mantiene el compromiso con la defensa del estado de derecho y el cumplimiento de la ley.

Corrupción. La ineficiencia fiscal está asociada estrechamente a los altos niveles de corrupción de la administración pública y, al mismo tiempo, tiene consecuencias directas e indirectas sobre la pobreza y la desigualdad. La desconfianza asociada a la corrupción influye negativamente en la inversión, el ahorro y la posibilidad de generar empleos, lo cual evidentemente agudiza la pobreza. La corrupción es uno de los ejemplos más conspicuos que reflejan la falta de instituciones democráticas que favorezcan una vigilancia social y una mejor rendición de cuentas.

Para combatir la corrupción y aliviar sus efectos perniciosos sobre la pobreza se requieren reformas institucionales en los mecanismos de control y vigilancia (internos y externos) del gobierno.

La competencia permite: I) combatir el rentismo asociado a actividades públicas; II) ampliar la información, y III) mejorar la vigilancia sobre el desempeño del gobierno.

Se ha señalado, con razón, que la competencia y un nuevo marco regulatorio no sólo mejorarían la asignación de recursos, sino también disminuirían la corrupción. La corrupción es especialmente dañina cuando es asimétrica. La construcción de una nueva institucionalidad democrática que asegure los derechos individuales es una prioridad nacional.

Conclusión

El neoinstitucionalismo ha venido a reivindicar el papel de las reglas formales e informales, los valores y restricciones, que ineluctablemente existen en la sociedad, a fin de orientar el desempeño y desarrollo.

Esto frente al papel protagónico que retomó la teoría neoclásica a finales de los años 70's ante la crisis económica y presupuestal que enfrentaban los Estados capitalistas como reflejo del agotamiento del auge económico surgido de la segunda guerra mundial y que posteriormente se extendió o más bien se hizo patente en los llamados Estados socialistas.

La concepción neoclásica, de que el mercado es el mecanismo idóneo para asignar los recursos de manera eficiente sin la intervención del Estado, llevó al adelgazamiento de éste y a que los consorcios más poderosos tomaran el control del desempeño en las sociedades, ahondando las desigualdades internas entre las clases y grupos de la sociedad, y entre los Estados.

El neoinstitucionalismo realza y enfatiza el papel que el Estado puede jugar a través del manejo de las reglas formales e informales. El problema que persiste es que a través de las presiones que ejercen los grupos de poder en la sociedad, los cuales por cierto están organizados y cuentan con recursos, éstos atrapan al Estado y lo orientan en beneficio de sus intereses, relegando el interés general de la sociedad.

En estas condiciones, ¿cómo hacer compatibles los intereses y objetivos de los diferentes grupos, mas cuando las diferencias de organización, poder e influencia son hondas y fuertes? Los grupos de poder en una sociedad no están muy dispuestos a espontáneamente ceder en sus intereses a favor de otros. El problema se agrava en países como el nuestro donde las diferencias sociales, económicas y políticas son profundas.

En estas condiciones, no es tan evidente que la deliberación sea la condición única y suficiente para construir consensos y crear instituciones más equitativas que permitan disminuir las brechas y tratar de alcanzar la equidad y mejores condiciones de vida.

Con el propósito de contrarrestar esto hay que crear las condiciones para estimular e incentivar la organización de los diferentes grupos de la sociedad para que tengan poder de negociación y puedan participar en la vida pública y hagan oír su voz y hacer respetar sus intereses y objetivos. Solo a partir de este equilibrio será posible construir consensos.

Considero que un cambio legal que permitiera a los diversos grupos sociales organizarse, al margen de los partidos políticos, y tener capacidad de aspirar a puestos de representación política y facultades de participación en instancias de decisión ante el Estado para impulsar sus demandas ayudaría a evitar que éste sea atrapado por grupos de poder en la sociedad. Los partidos políticos ya no están siendo capaces de representar y canalizar las necesidades y demandas de los diferentes grupos que conforman el complejo social.

Como bien se expone en el planteamiento teórico de la teoría de las instituciones, la conducta humana es central para que las reglas funcionen, buscar la cooperación y coordinación a través de encontrar las formas para concertar y complementar intereses. Sin embargo de esto no se desprende necesariamente que las instituciones que se diseñen e implemente sean eficientes.

Escudriñar en la conducta humana permitirá diseñar políticas que establezcan las condiciones para edificar instituciones que permitan

ir mejorando el desempeño social, político y económico. Ya en el planteamiento teórico de la teoría de las instituciones se muestra lo limitado del planteamiento Neoclásico y la elección racional, el cual solo toma en consideración la actitud maximizadora y egoísta del ser humano. Ciertamente no son las únicas consideraciones que toma el ser humano para tomar decisiones ya que éstas no solo dependen del producto, servicio, ideas que se intercambian, sino también de las circunstancias en las que se van a tomar la decisión, los valores que enarbola la persona, su ideología, su percepción del mundo, entre otras.

Diseñar e implantar instituciones eficientes es una tarea pendiente que permitirá crear confianza, brindar estabilidad para que los agentes tomen decisiones de largo plazo y de tal suerte generen desarrollo. Se deben crear instituciones que coadyuven a mejorar el desempeño económico, político y social. El marco regulatorio que se cree debe ser claro y no pretender darle la vuelta al marco legal, ya que si se opta por este camino se ahondará en la desconfianza en el gobierno. Finalmente se tendrían instituciones ineficientes. Para alcanzar instituciones eficientes la agrupación de intereses es importante ya que a través de su organización los seres humanos pueden defender mejor sus objetivos, diseñar mejor sus estrategias, implementarlas y alcanzar mejores resultados.

En nuestro país es necesario disminuir la pobreza. La teoría de las instituciones argumenta que a través de diseñar e implantar instituciones eficientes se generarán las condiciones para ir superando la pobreza, pero para lograr esto hay que generar los incentivos necesarios para que los agentes estén dispuestos a tener actitudes de concertación y cooperación. Una condición para que esto se pueda dar, es necesario

que los diversos grupos de la sociedad y clases se organicen para que estén en condiciones de negociar y que sus demandas sean tomadas en cuenta.

Esta teoría plantea que para poder implantar instituciones eficientes hay que generar las condiciones para incorporar a la ciudadanía en las tareas de definir e implementar políticas públicas. No pretender desde el gobierno decidir qué le conviene o quiere la gente, esto le corresponde a ella misma.

Bibliografía

Ayala Espino, José. Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Ayala Espino, José. Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, (1999).

Ayala Espino, José. Fundamentos institucionales del mercado. UNAM, México, 2002.

Ayala Espino, José. Instituciones para mejorar el desarrollo: Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

March, J.G. y Olsen, J.P. 1984. The new Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. American Political Science Review N° 78.

March, J.G. y Olsen, J.P. 1989. Rediscovering Institutions. Nueva York, Free Press.

North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, (1990).

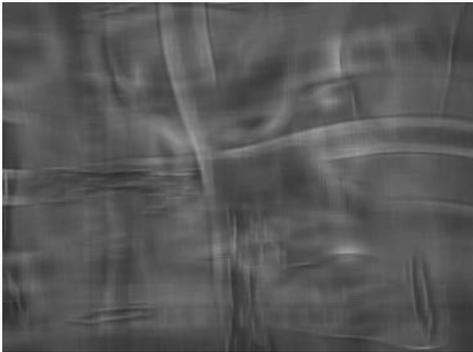
Ostrom, E. 1986. "An Agenda for the Study of Institutions". Public Choice, N°. 48.

Ostrom, E. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action. Cambridge, Cambridge University Press.

Peters, B.G., y Hogwood , B.W. 1988. "British, Deaths and Metamorphoses in the U.S. Federal Bureaucracy, 1933-1983", The American Review of Public Administration, N° 18.

Peters, B. Guy. El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política. Editorial Gedisa, España, 2003, (1999).

Steinmo, S., Telen, K. y Longstreth, F. 1992. Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge, Cambridge University Press.



Abstract

El autor explica la relación directa entre los valores y la gobernabilidad, destacado su importancia en la vida colectiva y en el ámbito del Estado, el cual tiene a su cargo la realización de las tareas más importantes que permiten el cumplimiento del interés público, con base en la aceptación del orden político que es producto de acuerdos y negociaciones que se orientan a facilitar que los actores políticos, económicos y sociales tengan certidumbre institucional, con el propósito de asegurar que los intercambios económicos y las prácticas políticas sean elementos complementarios en razón de los postulados de la democracia moderna.

Valores políticos y gobernabilidad

José Dolores Ramírez Villarreal*

Palabras clave: Democracia, gobierno, orden, política y valores.

The author explains the direct relation between the values and the governability, outstanding his importance in the collective life and the scope of the State, which has in its position the accomplishment of the most important tasks that allow the fulfillment of public interest, with base in the acceptance of the political order that is product in agreements and negotiations that are oriented to facilitate the political, economic and social actors to have institutional certainty, in order to assure that the economic interchanges and the political practices can be complementary elements in regard to the postulates of modern democracy.

**Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key Words: democracy, government, order, politics and values.

Introducción

Sin duda México vive hoy procesos políticos inéditos, particularmente a partir del año 2000 cuando el electorado mexicano decidió un cambio de partido en el poder. Y si bien en aquel año la democracia experimentó un fuerte impulso, hoy se perciben algunas dificultades. Por ejemplo, cuando se pregunta a la gente por el mejor sistema de gobierno, sin titubeos responde que la democracia; sin embargo, cuando se pregunta sobre la satisfacción con la democracia que vive México, siete de cada 10 encuestados expresan que no están contentos con ella o que les da lo mismo. Los ciudadanos, por otro lado, son enfáticos al expresar que confían muy poco en las instituciones del Estado, particularmente en las policías, los partidos políticos, los sindicatos, los empresarios y el Congreso.

Por lo que se refiere a la aplicación de la ley, seis de cada 10 mexicanos opinan que en México las leyes se usan para defender los intereses de la gente con poder y como pretexto para cometer arbitrariedades.¹

En nuestro país, los procesos de toma de decisiones en el Congreso de la Unión por parte de los legisladores, el de conducción del gobierno -o gobernabilidad- por parte del ejecutivo federal y el de participación ciudadana no se realizan de manera fluida y muestran en su ejercicio algunos desajustes y conflictos, tanto en su funcionamiento interno como en las interacciones de sus respectivos actores.

En las circunstancias que vive hoy nuestro país, instituciones públicas, ciudadanía y gobierno son actores sobre los que pesan expectativas

¹ Véase Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México (ENCUP-2005) en <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.

de un funcionamiento articulado a partir de elementos consensuados como el de la pluralidad, la participación, el respeto, la tolerancia, la cooperación, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas que son los valores de la democracia.

Por lo que se refiere, por ejemplo, al proceso de toma de decisiones, los titulares periodísticos muestran las dificultades cotidianas de los legisladores para ponerse de acuerdo en asuntos que parecen trascendentales para el país. Los medios de difusión destacan la falta de voluntad política de los partidos para generar acuerdos y hacen hincapié en las divisiones, la desunión, las incapacidades y, por supuesto, en la escasez de resultados.

La sociedad civil, por su parte, gana espacios públicos que le son otorgados no de forma gratuita sino sólo después de luchas persistentes. Entre las contiendas más notables de los últimos años se encuentran las que tienen que ver con el derecho a decidir quién gobierna, con las de equidad de género, del cuidado del medio ambiente y con algunas otras relacionadas con los derechos, necesidades y expectativas de los grupos minoritarios -comúnmente los más vulnerables- que se han hecho presentes una vez que los grandes proyectos e ideologías unificadoras surgidas de la Revolución de 1910 mostraron su agotamiento.

El Ejecutivo, a su vez, hace esfuerzos por adaptarse a las presiones de las demandas ciudadanas y de los grupos de poder pero también a las que provienen del exterior y trata de mantener un equilibrio saludable entre la legitimidad y la eficacia, necesario para la estabilidad del gobierno y del orden social. La legitimidad y la eficacia son, de acuerdo con Arbós y Giner (2002:5), las fuerzas de la gobernabilidad.

La democracia como forma de gobierno no es, por cierto, parte del orden natural por más que está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Su desarrollo histórico está lleno de rompimientos orientados hacia sistemas de gobierno autoritario. En su desarrollo ha tenido innumerables tropiezos, tantos que ha llevado a pensar en oleadas de democracia o en movimientos pendulares entre democracia y dictadura (Huntington, 1994). Todo ello hace que se dediquen grandes esfuerzos a pensar en la democracia y en sus condiciones de posibilidad pero, sobre todo, a estudiar su permanencia en el tiempo.

¿Cuál es el estado actual de las relaciones entre instituciones públicas, ciudadanía y gobierno en un ambiente de democracia como el que vive México?, ¿cómo percibe la ciudadanía el desarrollo y funcionamiento de su democracia?, si es cierto, como parece, que no puede concebirse una democracia representativa sin partidos políticos, ¿qué piensa la ciudadanía de los partidos y de la representación política?, ¿cuáles son los retos de la gobernabilidad en este contexto democratizador que vivimos?.

Para responder a estas preguntas, se presenta, en primer lugar, una reflexión contextualizadora sobre el sistema político mexicano que se integra a partir de la Revolución de 1910, para entender el déficit de representatividad de los partidos políticos en tanto elementos fundamentales de la democracia, luego se hace una reflexión sobre la cultura política y sus principales valores a partir de los cuales se propone un modelo de fuerzas impulsoras y restrictivas que frenan el desarrollo de la democracia e inhiben la coordinación de los partidos políticos y aún de la propia gobernabilidad. Finalmente, se aborda la gobernabilidad y sus retos.

El sistema político

El sistema político mexicano, concebido e integrado después de la Revolución de 1910 es, sin duda, complejo. Este sistema se construyó para asegurar la paz a partir de la integración de grupos y personas de toda condición y posición; es decir, sobre la base de la heterogeneidad. El sistema político congregó en una única institución a líderes militares, de partidos y facciones políticas, a caudillos y caciques, a jefes de organizaciones sociales, a ejércitos revolucionarios, a sindicatos, asociaciones, con el propósito de reunirlos en torno de un cuerpo normativo y de reglas cuya principal expectativa fue la apertura de cauces institucionales para disputar el poder. Para este propósito se diseñaron y consolidaron con el tiempo, mecanismos que estimularon en los integrantes su permanencia y lealtad al sistema y fueron, tal vez, la posibilidad de acceso al poder y la corrupción los dos mecanismos más eficientes para el fortalecimiento del sistema político en su conjunto y del presidencialismo en particular, mismo que llegó a convertirse en la pieza clave del ejercicio del poder.

La complejidad del sistema fue extraordinaria pero también su éxito. Para manejar la complejidad y asegurar la permanencia exitosa del sistema, se crearon toda clase de instituciones, unas legales, otras informales y otras más que crecieron y funcionaron de modo ilegal y en forma paralela a la institucionalidad formal. De este modo el sistema político asumió un comportamiento omnicompreensivo donde todos los elementos y actores desempeñaron una función específica, aún los partidos de oposición cuyo papel consistió en el ejercicio acotado de la crítica.

El sistema de control, por su parte, también fue complejo, pero la estructura del poder fue relativamente simple. Esta se basa en la existencia de un partido y de un sistema de partido hegemónicos que permitieron al ejecutivo intervenir las instituciones políticas y definir su composición y comportamiento. En México, dice María Amparo Casar, el poder presidencial se caracterizó por una amplitud de facultades extraordinarias y discrecionales “como consecuencia de la capacidad que tuvo el ejecutivo para penetrar en las instituciones y organizaciones que debían compartir el poder con la presidencia y limitarlo. Esta penetración pudo hacerse bien a través del uso, y en ocasiones del abuso, de sus prerrogativas constitucionales, bien a través de la expropiación y/o delegación voluntaria del poder y de las tareas del resto de las instituciones y organizaciones políticas”.²

El ejercicio del poder político en México tenía su origen y su fin en el presidente quien emitía las órdenes bajo la apariencia de ser un poder absoluto, pero no lo era pues su fundamento residía en el principio de “reciprocidad”, mediante el cual los integrantes esperaban “acceso al poder y beneficios diversos” a cambio de su disciplina y cooperación. La institucionalidad informal y las reglas no escritas, permitieron vislumbrar las dos facetas del sistema: de un lado su extraordinaria simplicidad y del otro su enorme complejidad. Sin embargo, hacia

² Véase Casar María Amparo (1996), “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, Revista Política y Gobierno, vol. III, núm. 1, pp. 61-93. En el caso del Congreso, por ejemplo, la propia Casar afirma que a través del control y el reparto de cargos, el ejecutivo sentó las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones; bien interfiriendo en la competitividad del sistema a través del manejo (legal o ilegal) de las elecciones, bien estableciendo una estructura de incentivos para llevar a los congresistas a servir al interés del ejecutivo más que al de sus electores, pervirtiendo el papel de la representatividad. Sin embargo, dice también Casar, que aún y cuando la Constitución de 1917 estableció un régimen presidencialista y dotó al ejecutivo de amplias facultades, la institución presidencial no nació poderosa o, cuando menos, no tan poderosa como llegó a serlo cuando el sistema político se institucionalizó. Para adquirir centralidad y fuerza luchó para colocarse en la cima de la jerarquía y convertirse en el centro de poder indisputado.

finales de la pasada década de 1960 este sistema dio muestras de agotamiento. Su enorme poder comenzó a ser demasiado costoso y entró en graves problemas económicos y fiscales.

En efecto, a finales de los años sesenta del siglo pasado, el estatismo y la economía fuertemente protegida por el Estado presentaron contradicciones en forma de desequilibrio urbano-rural como consecuencia, entre otras razones, del olvido a que había estado sometido el sector agrícola, uno de los pilares del sistema político mexicano. La inversión pública federal en el sector agrícola que en 1945 era del 18%, se redujo en 1970 al 11%, mientras que para el sector industrial dicha inversión se incrementó, en el mismo período, del 27% al 40%.³

Los altos flujos de migración interna ocurridos hacia el final de la década de 1960 propiciaron grandes concentraciones urbanas, incremento del desempleo urbano y rural y deterioro de la estabilidad política. Pero, además, también se hicieron evidentes la desmesurada concentración del ingreso y del poder en unos cuantos y una excesiva dependencia de capital exterior.

La presión del desequilibrio en la balanza de pagos, aunada al decremento de la productividad de la propia economía estadounidense (el índice de productividad estadounidense que era de 3.2 % por año entre 1949 y 1966, bajó a 2.1 y 0.8 entre 1966-1975 y 1975-1979 respectivamente) originaron la necesidad de que el dinamismo industrial

³ Los datos económicos sobre México que se mencionan en esta parte se han obtenido de los libros de René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: Un Enfoque Neoestructuralista (1929-1988)*, FCE, México 1988, de Macario Schettino, *El Costo del Miedo: La Devaluación de 1994-1995*, Grupo Editorial Iberoamericano, México 1995, y de Arturo Huerta G. *Economía Mexicana más allá del Milagro*, Editorial Diana, México 1991, particularmente el capítulo I, partes 2 y 3.

del país se integrara más al resto de la economía nacional, sin embargo esta necesidad llegó demasiado tarde porque el resto de los sectores económicos se encontraban en franca decadencia.

Desde el año de 1970, primer año del período presidencial de Luís Echeverría Álvarez (1970-1976), un conjunto de elementos diversos se conjugaron para conformar un panorama socio-político y económico que fue cada vez más complejo y difícil de manejar.

Entre 1971 y 1976, la administración de Echeverría adoptó políticas expansionistas y populistas que llevaron al país a experimentar inflación y dificultades en la balanza de pagos que ocasionaron, al final del sexenio, la devaluación de 1976 en la que el peso mexicano pasó -después de 22 años- de 12.50 unidades por dólar a 15.36. Durante dicho sexenio, el estancamiento progresivo del sector agrícola, el desequilibrio en la balanza de pagos y las políticas fiscales expansionistas no sólo contribuyeron a incrementar los déficits presupuestarios del gobierno elevando las presiones inflacionarias, sino que acabaron con las perspectivas de un crecimiento industrial sostenido.

Durante el sexenio echeverrista la inflación pasó de 2.9 % en 1970 a 27 % en 1976, mientras que la deuda externa se incrementó de 4000 millones de dólares (mdd) a 20,000 mdd en el mismo período. El déficit en cuenta corriente se incrementó de 929 mdd. a 3,683 mdd y el déficit en la balanza de liquidez alcanzó, para 1975, los 14,500 mdd en un contexto de escasez de dólares en el mercado internacional.

El Presidente José López Portillo (sexenio 1976-1982), por su parte, en un esfuerzo por resucitar la economía estancada que le había sido heredada, recurrió a una política expansionista para estimular la

demanda global. Su estrategia estuvo sustentada en las expectativas creadas por el repentino descubrimiento de grandes reservas petroleras y en la ampliación de los créditos externos para eliminar la restricción de la balanza de pagos. Alentado por la ilusión de la bonanza petrolera descargó el peso del desarrollo sobre las exportaciones de crudo, lo que significó en la práctica incrementarlas de 153,000 barriles diarios en 1977 a 1.1 millones de barriles diarios en 1982; sin embargo, y a pesar de los logros financieros de Petróleos Mexicanos, el déficit del sector público continuó creciendo hasta llegar al 16 % del producto interno bruto en 1982.

Para financiar el creciente déficit gubernamental, el gobierno había recurrido a créditos extranjeros de corto plazo, lo que llevó a elevar la deuda externa pública de 20,000 mdd en 1976 a 80,000 mdd en 1982. Por otro lado, durante el sexenio lopezportillista, el peso mexicano se devaluó en 470 % al pasar de 15.36 unidades por dólar en 1976 a 87.62 en 1982, mientras que la inflación pasó del 27 al 98.8 %. Además, al final de su mandato presidencial -y para cerrar a tambor batiente- el Presidente López Portillo declaró la moratoria de pagos de la deuda externa, nacionalizó la banca, estableció el control de cambios y nos dejó cargados de un coraje mayúsculo y generalizado debido a las corruptelas, pillerías, despilfarros y desaciertos ocurridos durante su gestión presidencial. Al respecto dice Macario Schettino (1995:4) que “La devaluación de 1976, terminó con la idea del desarrollo estabilizador o compartido, y dio entrada a un nuevo grupo de planificadores que confiaron en que el petróleo permitiría financiar el crecimiento del país. Este sueño terminó en seis años con la bancarrota total del gobierno mexicano”.

Con Miguel de la Madrid (1982-1988) se operó un cambio generacional en la dirección económica del país. Es en su período presidencial cuando un grupo de economistas graduados en prestigiosas universidades de Estados Unidos decidieron para México el modelo económico del liberalismo social (?) con el que se le apostó a una economía de libre mercado, en un momento en el que el país todavía no acababa de asimilar la crisis del sexenio anterior.

Este grupo rector, inició y condujo una reforma económica de grandes proporciones, tanto por su alcance como por la velocidad de su aplicación. Sus principales características fueron las privatizaciones, los recortes presupuestales, la apertura comercial, la desregulación financiera y las modificaciones constitucionales, en un contexto en el que si bien la inflación logró reducirse durante los primeros dos años, se disparó a partir del tercero para terminar en un escandaloso 159 % en 1988, la inflación más alta del México moderno.

Por lo que corresponde a la devaluación de la moneda, Miguel de la Madrid devaluó el peso en 2,514 % al pasar su cotización de 87.62 pesos por dólar, al inicio de su mandato, a 2,291.24 pesos por dólar, al término del mismo.

Durante el período de De la Madrid, la política económica derivó en una política eminentemente antiinflacionaria pues el control de la inflación se convirtió en el objetivo primordial.

Durante dicho sexenio el crecimiento de la economía fue negativo (-0.4%) mientras que la deuda externa se incrementó de 80,000 a 107,000 mdd en 1987. Para acentuar los desequilibrios del Estado

mexicano, en septiembre de 1985 se produjo el devastador terremoto en la Ciudad de México, lo que inició la descomposición del régimen para agudizarse con la baja en los precios del petróleo al año siguiente y terminar con el crack en la bolsa mexicana de valores en noviembre de 1987.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) la presión por convertir al país en una economía de libre mercado simplemente se aceleró hasta cristalizarse con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, el primero de enero de 1994, en un contexto generalizado de desconfianza e inconformidad social del pueblo mexicano. Tal descontento se debía a la acelerada apertura de la economía, a los asesinatos (todavía no aclarados) del candidato priista a la presidencia del país Luis Donaldo Colosio y del Secretario General del Partido Revolucionario Institucional (PRI) José Francisco Ruiz Masieu y al levantamiento de un grupo rebelde en el Estado de Chiapas.

El deseo arrollador de Salinas de Gortari por pasar a la historia como el forjador del México moderno, lo llevaron a implementar estrategias económicas internas que crearon en el pueblo la sensación de bonanza y bienestar. Entre ellas pueden mencionarse su obsesivo deseo por reducir la inflación que mantuvo al peso sobrevaluado, la acelerada privatización y reprivatización (con beneficio para unos cuantos), la desregulación y el aceleramiento de la liberalización económica. Dicha quimera, sin embargo, debía ser sustentada adecuadamente por lo que se crearon programas especiales con dicho fin; entre ellos, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) para combatir la pobreza extrema y Procampo en apoyo directo, mediante subsidios, a la modernización del campo.

En 1994 Ernesto Zedillo inició su mandato presidencial en un clima de inestabilidad social heredada y apenas asumido el cargo enfrentó un nuevo desequilibrio en las finanzas públicas (28,000 mdd menos en cuenta corriente) que sumió al país en una de sus más hondas crisis económicas. Para salir del atolladero, el gobierno zedillista contrató deuda extranjera (alrededor de 50 mil mdd) sometiendo al pueblo mexicano a un nuevo programa de choque en el que los bienes y servicios gubernamentales sufrieron importantes incrementos en sus precios y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se incrementó en un 50%; todo ello en un contexto de desconfianza social creciente debido al descubrimiento de corruptelas y deshonestidades que implicaban al propio hermano del expresidente Salinas y a un grupo de banqueros que se habían enriquecido con el gobierno anterior.

La historia de desequilibrios económicos y la proliferación de la corrupción en todas sus manifestaciones fueron sin duda dos de las razones que propiciaron el año 2000, un cambio de partido en el poder. A la fecha, el país no ha salido de su crisis a pesar de la estabilidad en las variables macroeconómicas pues enfrenta graves y muy riesgosos problemas; a saber: una agobiante pobreza de gran parte de la población, niveles altos de desempleo y subempleo que en numerosos casos raya en desempleo, un grave problema de inseguridad nacional y una enorme deuda interna heredada (la del Fobaproa) que gravará los ingresos de los mexicanos por varias generaciones.

Partidos políticos y déficit de representatividad

En el contexto de un Estado rector de la economía y de la vida social del país, como lo fue el Estado mexicano durante el segundo tercio del siglo XX, el sistema de partidos lo mismo que el debate teórico sobre

representación política y democracia permanecieron en una especie de estado de latencia. La representación política fue subsumida por el único partido en el poder, circunstancia que redujo a los partidos de oposición sus posibilidades de maniobra. No significa, en modo alguno, que hubo ausencia de representación pues el gobierno se encargó de los procesos electorales y el partido en el poder se las arregló para que los diversos grupos sociales estuviesen atendidos en sus necesidades fundamentales. Sin embargo, a medida que se manifestaron los desequilibrios y creció el nivel de conciencia política de los ciudadanos, hacia el final de la década de 1960, la población, impulsada por una ola democratizadora mundial y por un déficit cada vez mayor en la satisfacción de sus expectativas, incrementó la dureza de sus cuestionamientos al gobierno rector y al partido en el poder.



Al día de hoy, en México los saldos muestran una notable falta de credibilidad ciudadana en las instituciones del Estado, particularmente en su sistema de partidos políticos cuya actuación más relevante para el país se deja ver a través de sus actividades en el Congreso. Al respecto, una encuesta de Gallup Internacional realizada en 2002, refiere que sólo 39% de los ciudadanos en el mundo confía en que el parlamento de sus

países trabaja en beneficio de los intereses de la sociedad, pero este porcentaje disminuye a un promedio de 15% en los países de Medio Oriente; a 23% en América Latina y a 27% en Europa del Este. Como puede apreciarse, se trata de una percepción en el sentido de que los representantes políticos, simplemente no representan.

Desde otra óptica, existe una tendencia generalizada de la población a creer que la democracia se reduce a la competencia electoral. De hecho, esta percepción tiene una explicación simple, al menos en México. En el país, desde el 20 de agosto del año 2000 y hasta el 15 de octubre de 2006, los partidos políticos habrán participado en 59 contiendas electorales para elegir a un presidente de la república, 24 gobernadores, 907 diputados y 4557 presidentes municipales. Como se advierte, el calendario de elecciones está tan cargado de contiendas electorales que los partidos políticos se encuentran en permanente competencia, casi 10 competencias por año. No bien termina una elección cuando ya está encima la siguiente. Este calendario imprime a los partidos un sentido de hiperactividad y una lógica pragmático-utilitarista que dificulta el cumplimiento de las demandas ciudadanas y las propias de las contiendas electorales. Ante un escenario como este, que se suma a los desastres económicos de los gobiernos, el ciudadano ha venido perdiendo su confianza en los partidos políticos pero al mismo tiempo ha creado sus propias organizaciones para no quedarse al margen de la vida y los asuntos públicos. Estas organizaciones, en la medida en que han venido asumiendo la responsabilidad de gestionar ante los gobiernos las soluciones que la ciudadanía demanda y que los políticos y los partidos no atienden convenientemente, han llegado a convertirse en instituciones eficaces, dignas de la confianza ciudadana. Sin duda, la disminución de la capacidad de los políticos y sus partidos para representar con efectividad a la ciudadanía, está detrás del surgimiento y proliferación de todo tipo de organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, tanto en las sociedades industriales de masas como en las complejas y desarrolladas sociedades de la actualidad, los partidos políticos han logrado colocarse como uno de los actores más importantes de la representación política. De hecho, de acuerdo con Bobbio, Matteucci y Pasquino (2002:1153), “[...] el nacimiento y desarrollo de los partidos políticos está vinculado al problema de la participación, es decir al progresivo aumento de la demanda de participar en procesos de formación de las decisiones políticas por parte de clases y estratos diversos de la sociedad”. Resulta, pues, que para el funcionamiento de las democracias representativas como la nuestra, los partidos se han hecho necesarios; diríamos inevitables. Frente a las dificultades que presenta la democracia directa o individual al estilo de las ciudades-estado griegas, los partidos políticos se han lanzado en busca de la representación para posicionarse y posicionar a sus líderes.

Sin embargo, las evidencias cotidianas del quehacer partidario refieren que los partidos se encuentran atrapados en una realidad sociopolítica fragmentada, sujeta al vértigo de los acontecimientos y a la inercia de un progreso vacío de contenido que los mantiene anclados a formas de relación, organización y operación que ya son inadecuadas para las circunstancias de hoy. El escenario en el que hoy se desempeñan los partidos políticos se articula de una realidad globalizada, multicultural, de minorías clamorosas, de grupos de interés (sociales, políticos y económicos) plenamente diferenciados; esto es, de una realidad plural y compleja.

Los últimos 35 años en nuestro país refieren un singular proceso hacia la democratización en el que se han experimentado la participación ciudadana a través de los procesos electorales, la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial.

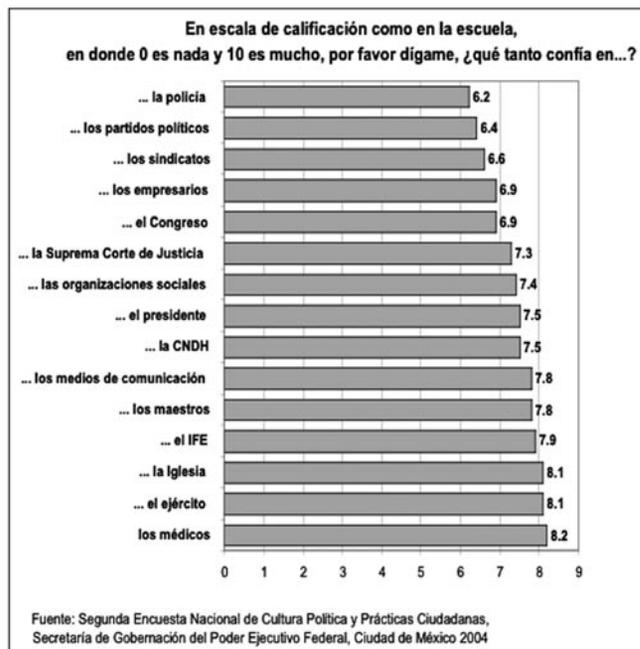
Durante dicho período se han impulsado reformas constitucionales que han propiciado cambios profundos en la institucionalidad y distribución del poder político; sin embargo, todavía no presenciamos en los partidos políticos el cambio cultural que demanda el escenario plural de hoy. De acuerdo con Yolanda Meyenberg (2002:177), en México “El auge de la democracia se ha acompañado de la aceptación del pluralismo y de la participación ciudadana como mecanismos para la toma de decisiones. No obstante estas transformaciones aún no entran en una fase definitiva y conviven con rasgos culturales ajenos a esta forma de régimen”.

Para los distintos actores políticos, y desde luego para los partidos políticos, una actuación efectiva en el escenario actual demanda una nueva cultura política; esto es, nuevas actitudes, reglas y comportamientos y, por supuesto, conocimientos y herramientas adecuados para el trabajo colectivo, la negociación de acuerdos, la toma compartida de decisiones y para el manejo de las relaciones interinstitucionales que son conflictivas por mérito propio. Las expectativas ciudadanas sobre la democracia tienen que ver con la capacidad del sistema para generar progreso material y espiritual en libertad. Cuando esto no sucede o se percibe que ocurre a medias, la credibilidad del sistema y la confianza en sus instituciones quedan en entredicho.

La tesis que se postula aquí es el anclaje de los partidos políticos a la idea patrimonialista del poder, para usufructo propio o de personas y grupos de interés que les son favorables. El paradigma de esta tesis es el acopio del poder, como fin, y su ejercicio patrimonialista, como praxis. De acuerdo con esto, el poder es concebido como recurso, como una cosa que se tiene o se posee y los partidos en su afán por tenerlo, controlarlo y administrarlo, han tenido que pagar los costos en sus niveles de confiabilidad y representatividad. Es en los partidos

políticos en quienes menos confían los mexicanos, sólo por debajo de las policías. Al respecto véase la gráfica siguiente.

La idea patrimonialista del poder, si bien logró establecer espacios definidos y controlados de seguridad y confort, se ha convertido hoy en una fuerte resistencia de los partidos políticos para asumir los riesgos de una realidad democrática que se muestra plural y extremadamente compleja. Paradójicamente, según Luhmann (1998), la pluralidad/complejidad del sistema político es una de las principales justificaciones de la democracia, entendida esta, no como una forma de dominio sino como una forma de tomar decisiones vinculantes para la sociedad. Los partidos, sin embargo, parecen todavía distantes de esta realidad.



La complejidad y la pluralidad han dejado a la sociedad, y al sistema político en particular, sin sus asideros tradicionales para tomar

decisiones. Hoy la compleja realidad política de nuestro país exhibe una racionalidad democrática nueva cuyos procesos de toma de decisiones incluyen el riesgo como uno de sus elementos esenciales, de manera que tales procesos no pueden, como antaño, dejarse a la religión, la tradición o los caprichos de la naturaleza (Giddens, 2003: 36).

Una interpretación de los hechos políticos actuales, indica que los partidos actúan entre dos tensiones; la que proviene de la necesidad de adaptarse a la nueva realidad y la que proviene del arraigo a prácticas del pasado cuando sus decisiones tenían garantizado el resultado previsto y la mayor o menor representatividad política era lo menos importante.

Valores políticos y modelo de inhibición democrática

El tema de la cultura política tiene que ver con la manera como la población percibe, interpreta y se relaciona con el poder; y si bien este es un elemento estructural de toda comunidad humana, sólo hasta hace poco tiempo el tema ha entrado de manera formal al ámbito de los debates.

En México, el tema fue puesto de moda por el trabajo pionero de Almond y Verba *La Cultura Política* en la que se presenta un trabajo comparado de la cultura política de cinco países, uno de los cuales es México. Sin embargo, dice Jacqueline Peschard (1999:191), “No fue sino hasta finales de los años ochenta, cuando el llamado reclamo democrático hizo su aparición en el escenario político mexicano, que el tema de la cultura política se convirtió en uno de los polos de atención del debate político. Para este momento, los patrones culturales hacia la política ya no se concebían como un elemento reforzador de un sistema autoritario

institucionalizado (como lo sugerían Almond y Verba), sino como uno de los posibles obstáculos para la formación y desarrollo de novedosas prácticas e instituciones políticas de naturaleza democrática”.

En efecto, la cultura política es un tema de análisis actual pues hay elementos para pensarla como obstáculo para la consolidación de la democracia mexicana, sin embargo, ¿que se entiende por cultura política y cuáles son los valores políticos de la democracia?, ¿es realmente relevante el tema dentro del espectro de sucesos políticos actuales?.

De acuerdo con el Léxico de la Política editado por FLACSO, CONACYT y el FCE (2004:125) el concepto de cultura política se refiere al “Conjunto de actitudes, normas, valores, conocimientos y creencias generalizados en el ambiente político, que opera como el marco simbólico que da sentido a los procesos y comportamientos políticos”.

Por lo que se refiere al valor, el diccionario de la Real Academia Española lo define como “El grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar”. Y desde la perspectiva ética, el valor es el bien que indica una perfección o plenitud de la cosa (del ser); es lo que hace a “la cosa” digna de aprecio.

En concordancia con estas definiciones, podemos decir que son valores políticos de la democracia aquellos que la perfeccionan y la hacen digna de aprecio entendida como forma de gobierno y organización de la sociedad. Nos referimos a los valores de participación, respeto, tolerancia, legalidad, transparencia y rendición de cuentas, todos ellos propios de una democracia que se articula a partir de una realidad plural y compleja.

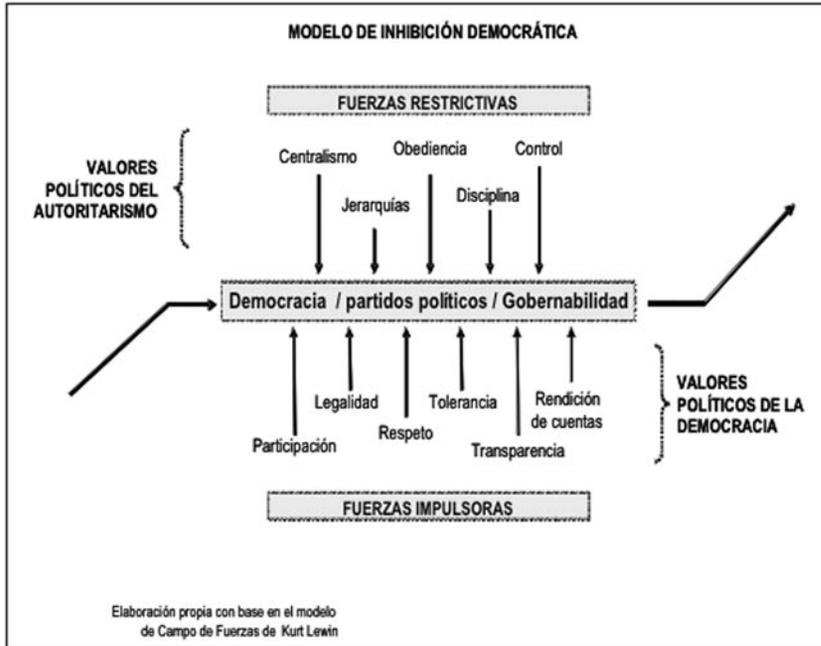
En efecto, La configuración política del país, suficientemente clara en su unidad y en sus propósitos hasta hace unas tres décadas, se quebró para siempre desde entonces, propiciando la emergencia de formas plurales de vivir y de pensar la realidad. El “todo” suficientemente perfilado ya no existe. Durante el último tercio del siglo XX, la vida política de México experimentó cambios sustanciales porque la población optó por su democratización. La realidad política que se vive hoy en México es, desde luego, democrática; esto significa, pluralidad de intereses, de visiones, de rumbos, de creencias y de capacidades, de suerte que cualquiera de estos valores adquiere importancia especial para confirmarla y consolidarla. Sin embargo, en tanto que son valores, requieren de interiorización y aceptación individual y colectiva, y por supuesto, de evidencia social de su práctica, pues es en la práctica donde los valores adquieren su plena “valía”.

Los valores se inscriben en el ámbito del deber ser, refieren el estado ideal de las cosas, por lo que se convierten en parámetros para medir el grado en que una realidad se acerca a su estado ideal. Pero los valores poseen, también, la propiedad de la polaridad, esto quiere decir que se presentan en dos polos: como valor positivo y como valor negativo o antivalor. En este sentido, la polaridad de los valores permite a las instituciones y a los individuos moverse entre dos fuerzas que generan tensión. En México, por ejemplo, los valores políticos estuvieron asociados por mucho tiempo al autoritarismo, un sistema de gobierno que se asienta sobre los antivalores de la democracia. De acuerdo con J. Peschard (1999:190), esta fue la realidad por muchos años gracias a la combinación de una población con valores autoritarios muy arraigados que se expresaban en una escasa motivación individual para la participación política, junto a un sistema con una dosis importante de control político. Esta combinación junto con la continuidad del sistema

no sólo fueron la envidia de los países latinoamericanos sino que resultaba suficiente para que muchos reclamaran la legitimidad de un régimen autoritario; sin embargo, la escasa participación política de la ciudadanía, la intolerancia, la manipulación de la ley, la opacidad y la irresponsabilidad de los gobiernos en el manejo de los recursos públicos terminaron por minar los sustentos mismos de su autoritarismo.

En México, a pesar de los cambios ocurridos en los últimos años, el sistema político todavía no acaba de liberarse de este antiguo esquema de valores. Hoy por hoy, el sistema político -y sus instituciones- se encuentra en medio de dos conjuntos de fuerzas que lo aprisionan impidiéndole su desarrollo. Por un lado se encuentran las fuerzas ligadas al autoritarismo, constituidas como fuerzas restrictivas, o antivalores, y por el otro las fuerzas de la democracia que se articulan como las fuerzas o los valores impulsores.

El cuadro siguiente muestra un modelo inhibitor de democracia, construido a partir de la propiedad de la polaridad de los valores. Dicho modelo muestra los conjuntos de fuerzas entre los que intenta abrirse paso la democracia mexicana pero también es un modelo útil para analizar la posición en que se encuentran hoy los partidos políticos y el resto de las instituciones democráticas. Los partidos políticos, como la democracia, también están aprisionados entre ambos conjuntos de fuerzas lo que deviene en un problema para la gobernabilidad.



Gobernabilidad (y sus retos)

En el contexto descrito hasta ahora donde democracia y partidos políticos se abren paso entre dos conjuntos de fuerzas que producen tensión y pueden provocar parálisis, el tema de la gobernabilidad adquiere especial importancia porque también se encuentra entre ambas polaridades.

En efecto, ya Aristóteles en su Política (1967:1531) afirmó que el único propósito de toda Constitución -de todo gobierno o sistema político- es asegurar su conservación, es “Establecer la seguridad del Estado, evitando cuidadosamente las cosas que son causa de ruina y promulgar leyes, escritas y no escritas, que abarquen los medios de conservación de las constituciones”.

Sin embargo la sobrevivencia y conservación del régimen dependen de varios factores. Entre ellos, de la legitimidad, de la eficacia/eficiencia y de la estabilidad entendida, ésta, como la capacidad de adaptación y de una mayor flexibilidad institucional para reaccionar a los cambios del entorno nacional e internacional (Camou 2001: 35). Estos factores constituyen las dimensiones de la gobernabilidad.

Ahora bien, en las circunstancias en que viven los gobiernos contemporáneos, entre ellos el de México, un factor importante para la gobernabilidad tiene que ver con la reestructuración del ámbito social que se manifiesta a través de organizaciones o grupos de interés organizados. En los últimos años hemos presenciado una reestructuración profunda de la sociedad civil que ha permitido transparentar la conformación multicultural y de necesidades de las sociedades y ha llevado a repensar el rol del Estado. Frente a esta realidad, el análisis de la gobernabilidad ya no puede circunscribirse a la relación lineal y jerárquica entre gobierno y clases gobernadas. Por el contrario, la eficacia del gobierno, es decir su capacidad para satisfacer las demandas sociales, se atribuye ahora, no sólo ni especialmente al sistema político sino a la acción combinada de un conjunto más amplio de actores diferenciados: gobiernos y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas, instituciones públicas y privadas, organismos nacionales e internacionales, grupos de interés de toda índole, etc. Entre los actores figuran ciertamente las instituciones políticas pero, ahora, sin el protagonismo de las consideraciones tradicionales a que estaban acostumbradas.

Esta conceptualización “horizontalizada” de la realidad sociopolítica ha dado origen a una revaloración del concepto de gobernabilidad que ahora tiene muy poco que ver con una relación de dominación jerárquica

y mucho, en cambio, con procesos continuos de negociación entre sujetos individuales y colectivos muy diversos. Por ejemplo, comenta Joseph M. Vallés (2003:411), “Una política económica, no vendría definida por el ministerio de economía de un gobierno determinado, sino que sería el resultado de intercambios, negociaciones y ajustes entre confederaciones patronales, instituciones financieras, sindicatos, agencias internacionales (Banco Mundial, FMI), organizaciones supraestatales (OMC), asociaciones de consumidores, gobiernos locales, etc.” De este modo, mientras el concepto de gobernabilidad tradicional estaba vinculado a la aptitud de dirigir que es propia del sistema político, un concepto revalorado -para el que incluso se ha acuñado el término de gobernanza- se asocia con la capacidad de autocoordinación propia de redes constituidas por un variado conjunto de organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales.

De acuerdo con Camou (2001:36) se puede definir la gobernabilidad, en su acepción más actualizada, como “Un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”. En esta definición, quedan articuladas, desde luego, las tres dimensiones de la gobernabilidad: eficiencia/eficacia, legitimidad y estabilidad.

En las circunstancias de hoy, sin embargo, la praxis de la gobernabilidad y la posición de sus actores se encuentran, también, entre fuerzas polares que tratan de condicionarlas. Actores y praxis de gobernabilidad encuentran, de un lado, las presiones restrictivas de una cultura política cuyos valores siguen anclados en la tradición autoritaria y, del otro, las presiones impulsoras que provienen de los valores de la democracia;

un sistema de gobierno y de organización de la sociedad en el que los pueblos han puesto sus esperanzas para lograr una vida pública y privada de mayor calidad.

Derivado de lo anterior, podría decirse que la cultura política que priva hoy día en el país tiene que ver con una cultura política de transición porque nada está todavía solidificado, asentado o instalado convenientemente. La cultura política del régimen autoritario convive aún con la nueva cultura que se integra con valores de la democracia. Desde luego esta convivencia dificulta el proceso de gobernabilidad, pero no significa en modo alguno que no exista. Entre las fuerzas restrictivas y las fuerzas impulsoras se desarrolla el proceso de gobernabilidad y es esta realidad la que permite caracterizarlo y apreciar su nivel de desarrollo sin la expectativa de lograr una gobernabilidad perfecta. La gobernabilidad refiere una realidad que no es alcanzable de manera perfecta pues el nivel de equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales está sujeto a la percepción de los ciudadanos y a la forma de organizarse para “presionar” la relación de gobierno (Camou, 2001:37-38). Por ello la gobernabilidad está sujeta al devenir concreto de la relación entre gobierno y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado, mercado y sociedad civil, entre fuerzas que la inhiben y fuerzas que la impulsan. La gobernabilidad no puede concebirse como algo lineal que comienza en un punto definido y termina en otro, sino como un conjunto de fuerzas en permanente y dinámica relación.

Por lo que toca a los retos de la gobernabilidad democrática hay que decir que estos se comprenden mejor si se relacionan con sus riesgos. Entre algunos de ellos podemos mencionar una sobrecarga de demandas ciudadanas frente a la escasez de recursos para atenderlas. Un desequilibrio entre demandas y respuestas puede dar la impresión

de una democracia ineficaz, sin embargo el acceso a la información y la rendición de cuentas por parte del gobierno y sus instituciones puede ayudar a objetivizar esta percepción, aunque puede no ser efectiva ante situaciones sociales de manifiesta desigualdad como la de pobreza extrema y la de desmesura en la concentración de la riqueza. La expectativa es que si la población, particularmente la demandante, tiene acceso a información de calidad (suficiente, oportuna y pertinente) el riesgo puede reducir su nivel de intensidad.

Otro riesgo se relaciona con la debilidad de las instituciones y la carencia de medidas para fortalecerlas. En democracias en transición, como la mexicana, las instituciones suelen verse afectadas de diferentes maneras: por la crítica que se hace más frecuente y enfática; por la indiferencia de grupos o individuos para los que una institución determinada no representa un foco directo de interés y, también, por la razón contraria: por el desmesurado interés que despierta una institución para algún grupo de poder. En este último caso puede ocurrir que dicho grupo intente relacionarse con la institución con intenciones de servirse de ella al margen de la legalidad; una posibilidad que podría no estar lejana de la realidad, particularmente cuando se trata de democracias en transición.

Un riesgo más está relacionado con un apego irracional -anclaje- a valores que desde la óptica de la realidad presente resultan inoperantes (como los del autoritarismo en situación de democracia) y a la necesidad de defender, en forma involuntaria e inconsciente, las zonas de confort que desde cualquier óptica ya no son acordes con la nueva realidad y sus demandas de cambio. Para las instituciones públicas y sus integrantes, esta discordancia podría derivar en una peligrosa incapacidad de autocritica para evaluar y generar, de motuo propio, estrategias y mecanismos de actualización y ajuste.

Finalmente otro riesgo se relaciona con la carencia de capacidades e instrumentos para generar acuerdos productivos con los múltiples actores que se hacen presentes en la democracia, tanto en los espacios económicos como en los políticos. Los acuerdos en los espacios económicos deben ser palancas de la producción, el crecimiento y la circulación de bienes y servicios. Los acuerdos políticos se inscriben en el ámbito de lucha y competencia que deben realizarse en condiciones de institucionalidad confiable; una circunstancia que demanda capacidades e instrumentos adecuados.

Así pues, el reto de la gobernabilidad democrática consiste en garantizar una adecuada articulación de las instituciones encargadas de conseguir acuerdos fundamentales para asegurar libertades públicas, derechos de propiedad y políticas equitativas de bienestar y desarrollo.

De acuerdo con Camou (2001:51) “El logro de una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos, entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población, orientados a resolver y aceptar ciertas soluciones a los problemas de gobierno. Cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, se habla de la conformación de un paradigma de gobernabilidad que no excluye la existencia de conflictos o desacuerdos” porque estos son propios de la democracia.

Conclusión

La gobernabilidad puede describirse en su forma más general como un estado de equilibrio donde todos los actores del sistema político encuentran respuestas (positivas o negativas pero razonadas) a sus demandas y expectativas. La eficacia/eficiencia del sistema político

tiene que ver, parafraseando a David Easton (1999), con la aceptación, por parte de los actores sociales, de las decisiones que propone el gobierno a sus demandas. La legitimidad, por su parte, hace referencia a los niveles de justicia, de equidad y de libertad que propician los actos del gobierno consensuados con los diversos actores, y la estabilidad con las capacidades del sistema para mantenerse adaptado a los cambios del entorno (nacional e internacional). La gobernabilidad no es, sin embargo, un estado de equilibrio estático sino dinámico, es un flujo y reflujo permanente de fuerzas de magnitudes diversas y en direcciones distintas.

Pero, ¿existen en nuestro país condiciones favorables para la gobernabilidad?, o mejor: ¿qué nivel de gobernabilidad es posible a partir de los actores existentes?, ¿de qué magnitud son los riesgos que enfrenta en México la gobernanza democrática?, ¿pueden cuestionarse la eficacia del sistema y las decisiones que toman sus actores para garantizar libertad, justicia y equidad?, ¿las instituciones del Estado trabajan articuladamente para garantizar libertades públicas, derechos de propiedad y políticas equitativas de bienestar y desarrollo?, la relación entre gobierno, partidos políticos y sociedad, ¿afecta la estabilidad del sistema?.

Por desgracia, nuestro país refiere importantes desequilibrios que no se atienden adecuadamente, en buena medida por la incapacidad de los actores políticos, no sólo para tomar las decisiones correctas sino simplemente para tomarlas. En lo económico el sistema refiere baja productividad, consecuente estancamiento e incapacidad para absorber de manera formal a 1.2 millones de trabajadores que se suman cada año a la mercado laboral. Asimismo, continúan presentes los elevados niveles de concentración del ingreso que se han vuelto una

de las características más lastimosas de la economía y la sociedad mexicana. Estos problemas, sin duda, se encadenan a realidades como la de la emigración, la economía informal, el sistema de recaudación fiscal y adquieren rostro humano en el fenómeno de la pobreza.⁴

Los niveles actuales de pobreza en nuestro país continúan siendo similares a los registrados hace quince años, lo que demuestra ineficacia de las políticas y las acciones implementadas por los gobiernos para revertir esta condición que afecta a más de la mitad de los mexicanos. Más del cincuenta por ciento de los habitantes del país son pobres, debido en gran medida a la gran desigualdad en la distribución de los ingresos. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004 del INEGI, la décima parte mas rica de la población concentra más del 35% de los ingresos totales, mientras que el 20% más pobre no logra hacerse con el 5%. Para colmo, cerca del 24% de la población mexicana es considerada “extremadamente pobre”, es decir, con un ingreso insuficiente incluso para una nutrición adecuada.

Estas realidades, ¿acaso no representan riesgos para la gobernanza mexicana, sobre todo cuando se percibe que dichos problemas no sólo no se solucionan sino que se agravan y se arraigan a la sociedad en forma endémica?, y por lo que toca a las instituciones, ¿trabajan éstas articuladamente para atender estas necesidades tan manifiestas?, ¿impulsa el gobierno, con las distintas fuerzas políticas, los acuerdos pertinentes que se requieren para atender estos reclamos?.

⁴ En el periodo de 2000-2004, por ejemplo, el incremento de la productividad en México fue de 0.4%, mientras que en Estados Unidos, su principal socio comercial, resultó de 2.8%; circunstancia que acentúa la distancia entre ambas naciones. Por lo que se refiere al la recaudación fiscal, México recauda alrededor del 15.4% del PIB, porcentaje muy inferior al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que es del 28% del PIB y de la que México es socio. En cuanto a la emigración, se calcula que emigran a Estados Unidos unos 500,000 mexicanos al año.

Desafortunadamente la realidad política que se desarrolla dentro del Congreso, refiere dificultades entre las distintas fuerzas para ponerse de acuerdo y tomar decisiones. El clima de confrontación que se percibe no ha generado las condiciones propicias para articular acuerdos en materia fiscal, energética y laboral que se estiman importantes para el desarrollo del país. Entre tanto, la solución de los problemas sigue pendiente al tiempo que se observa retroceso en asuntos como el de la productividad económica, desempleo, emigración, inseguridad y, desde luego, en el de la pobreza. Todo ello, claro, sin considerar asimetrías en los ámbitos de educación, salud, cuidado del medio ambiente, gasto en investigación y desarrollo, entre otros.⁵

El último proceso electoral, ocurrido en julio de 2006, puso frente a nuestros ojos distintos problemas del México actual. Por un lado dejó ver un país dividido por mitad en dos grupos numéricamente casi iguales: uno integrado por aquellos que de una o de otra forma tiene acceso a los bienes y servicios del sistema y otro, conformado por quienes encuentran dificultades para su acceso. Por otro lado mostró unas instituciones electorales rebasadas por las exigencias democráticas y unos procesos de toma de decisiones, electorales y judiciales, que responden a otros tiempos.

Sin duda, el proceso democrático de México transita entre fuerzas que lo inhiben pero también entre un conjunto de fuerzas que lo impulsan. Nuestro país, específicamente sus diferentes actores políticos, económicos y sociales, no acaban de entender el reclamo de la nueva realidad. Por el

⁵ Al interior del país también se observan profundas desigualdades regionales derivadas de un crecimiento económico desigual y de una actividad económica altamente concentrada; por ejemplo, cinco entidades federativas (el Distrito Federal, estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz) aportan la mitad del PIB, aunque apenas concentran 40 por ciento de la población y 12 por ciento del territorio. La polarización entre las entidades federativas se mantiene y acrecenta con el paso del tiempo y, al parecer, la apertura comercial ha tenido efectos diferenciados en el territorio nacional.

contrario, siguen anclados a valores que en otro tiempo les produjeron certidumbre y resultados incuestionables. Ciertamente la realidad que se vive ahora no ofrece los espacios de confort acostumbrados y todo indica que no hay opción para volver atrás.

El modelo de fuerzas impulsoras y restrictivas que se propone a partir de la polaridad de los valores políticos, puede ayudar a entender por qué existen bloqueos al desarrollo de la democracia y al propio de sus instituciones, entre ellas la que tiene que ver con los partidos políticos y su actuación. Se estima que dicho modelo puede ayudar a focalizar los nudos que hay que deshacer para que funcionen de mejor manera las redes que forman los diversos actores pues es un hecho que en la actualidad la política se desarrolla a través de redes complejas, formales e informales, entre actores diversos pues sus actividades trascienden al propio sistema político. El gobierno ya no puede tomar decisiones sin mirar a su alrededor. Los tiempos del autoritarismo y de Estado fuerte han terminado dando paso a un sistema de grupos y fuerzas en conflicto. La razón de ser del Estado consiste en obrar de acuerdo a la institucionalidad democrática, que es el resultado de la correlación de fuerzas y de reglas definidas mediante la discusión, el acuerdo de los actores y el compromiso de cumplirlas sin condiciones que afecten la vigencia del orden jurídico y político (Uvalle, 2001). Hoy día la política ha dejado de ser la instancia coordinadora y reguladora de la acción social pero parece que no se ha tomado conciencia de ello.

La realidad es que en nuestro país la democracia transita con enormes esfuerzos entre un conjunto de fuerzas que la inhiben y otro que la impulsan. Un mayor nivel de gobernabilidad democrática depende, sin duda, de que las fuerzas impulsoras se impongan al conjunto que empuja en sentido contrario. Si esto no se logra, habremos de

atenernos a un estado de equilibrio que si bien no paralizante sí puede resultar demasiado peligroso.

El modelo de fuerzas impulsoras y restrictivas es, pues, un modelo con implicaciones prácticas que puede ser útil para valorar las tensiones a que se enfrenta cualquiera de los actores del sistema. Y de lo que no puede dudarse es que un nivel “adecuado” de gobernabilidad es imprescindible para que todo sistema político permanezca en el tiempo.

Bibliografía

Arbós, Xavier y Giner, Salvador (2002), **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI de España Editores, Madrid, España.**

Aristóteles (1967), **Obras: Política, Ediciones Aguilar, Madrid España.**

Bobbio N., Mateucci N. y Pasquino G. (2002), **Diccionario de política, Siglo XXI, Madrid.**

Camou Antonio, (2001), **Los desafíos de la gobernabilidad, CONACYT, IISUNAM, FLACSO, Plaza y Valdez Editores, México.**

Easton, David, (1999), **Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.**

Gallup Internacional, Voice of the People, septiembre de 2002, en Mascott S. Ma. De los Ángeles (2004), **¿Mandato o delegación?, Metapolítica, volumen 8 (No. 37), 31.**

Giddens, Anthony (2003), Un Mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, Taurus, México.

Jacqueline Peschard (1999), “La cultura política en México”, en Merino, Mauricio (Coord.), (1999): **La ciencia política en México**, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y FCE, México.

Luhmann, Niklas (1998), **Teoría de los sistemas sociales (artículos)**, Universidad Iberoamericana, Colección teoría social, México.

Meyenberg, Yolanda (2002), Tres perfiles para el análisis de la cultura política en México, en **Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México**, SEGOB, SEP, IFE, CIDE, ITAM, México.

Secretaría de Gobernación (2004), **Encuesta nacional de cultura política y prácticas ciudadanas 2003**, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.

Uvalle Berrones Ricardo (2001), “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en **Reforma y democracia**, Núm 20.

Valles, Joseph M. (2003), **Ciencia política, una introducción**, Ariel, Barcelona, España.



Abstract

La autora analiza cómo el fenómeno de la globalidad influye en el desenvolvimiento del Estado contemporáneo, lo cual implica que su capacidad institucional es fundamental para orientar y regular las transformaciones que se desarrollan con base en la economía de mercado, la redistribución del poder, la competencia de los actores, las demandas continuas de los ciudadanos y la necesidad de definir hacia el futuro los comportamientos que aseguren que el propio Estado intervenga con eficacia en la complejidad de la vida social para asegurar que las diversas redes sociales y políticas no queden fuera de su potestad institucional.

El contexto de la globalización: su influencia en los fines del Estado

Martha Salas*

Palabras Clave: Ciudadanos, Estado, globalidad, poder y redes.

The author analyzes how the phenomenon of globality influences in the unfolding of the contemporary State which implies that its institutional capacity to be fundamental to orient and to regulate the transformations that are developed with base in the market economy, the redistribution of the power, the competition of the actors, the continuous demands of the citizens and the necessity to define the future towards the behaviors that assure that the own State takes part with effectiveness in the complexity of the social life to assure that the diverse social and political networks are not outside their institutional power.

**Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y candidata a Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset.*

Key Words: citizens, state, globality and power.

Introducción

La globalización es un fenómeno que se presenta principalmente como la expansión de los mercados mas allá de las fronteras nacionales y cuyos mecanismos de instauración implican necesariamente la eliminación de obstáculos y barreras con fines de libre flujo de inversiones y mercados de capital. En esta lógica es que los Estados se ven obligados a realizar ajustes en sus sistemas económicos para adaptarse a las nuevas condiciones.

Desde este punto de vista, se afirma que la globalización influye en el establecimiento de nuevas formas de actuación de los Estados-Nación a nivel político, económico y social, fijando límites a su actuación y dando paso a la intervención de otros actores que se habían mantenido al margen o con una participación limitada en las funciones que anteriormente se consideraron como funciones exclusivas del Estado.

La globalización, además, es un fenómeno que tiene mayor visibilidad a partir de las décadas de los setenta y ochenta (siglo pasado) bajo el contexto de la crisis del Estado benefactor y el surgimiento del nuevo paradigma económico: el neoliberalismo. Este momento coincide con el hecho de que las funciones del Estado pasaron a ser las de un Estado regulador de las relaciones entre los agentes económicos y subsidiario en la política social.

Este proceso también denominado como de “Cambio estructural y la Reforma del Estado”, ha tenido entonces sus principales manifestaciones en el redimensionamiento del Estado y en el cambio de sus funciones principales. Algunos autores opinan que en esta nueva visión se ha devuelto al Estado su verdadera razón de ser.

Desde esta perspectiva, hoy la razón del Estado, está determinada por las condiciones actuales de la democracia, los mercados abiertos y una sociedad cada vez más participante en la vida pública; de ahí la revalorización o vigor de lo público. Como se ha reconocido ampliamente: En la vida pública no existen vacíos; lo que no realiza el Estado lo realiza el mercado y la sociedad civil y viceversa. Así se puede hablar de una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Por último, señalaríamos que la forma de intervención del Estado se da a través del diseño de políticas públicas y de arreglos institucionales; pero no basta con la existencia de instituciones para la asignación y distribución de los recursos, sino que son necesarias instituciones eficientes para hacer del Estado un ente eficaz acorde con los requerimientos actuales de la economía y la sociedad.

En el presente trabajo se desarrollan de manera más detallada los temas aquí mencionados, así como su correlación: globalización, funciones del Estado, crisis del Estado benefactor, cambio estructural, reforma del Estado, revalorización de lo público, nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad; la importancia de las instituciones y la gobernabilidad democrática.

1. La Globalización

Contexto

El análisis del contexto resulta fundamental para entender los cambios que se han venido suscitando, con mayor profundidad, desde finales del siglo pasado en todos los ámbitos de la vida de los Estados / gobiernos, las economías y las sociedades. Destacan tres fenómenos

que han caracterizado a esta época de fin de siglo, la globalización, la revolución tecnológica de las comunicaciones y de la información y la institucionalización de la democracia en la vida política de los países.¹

Diversos autores que escriben sobre el tema, hacen referencia a este contexto, donde el peso principal lo tiene el fenómeno de la globalización. La globalización representa una tendencia económica de expansión de los mercados más allá de las fronteras nacionales y tiene como regla principal para la mundialización avasallar los obstáculos y derribar las fronteras para el libre flujo de inversión y los mercados de capital. En este sentido se hace necesario que los gobiernos ajusten sus sistemas económicos a la lógica del mercado mundial.

La globalización impone en este sentido nuevas formas de actuación a los gobiernos en términos económicos y políticos y los conmina a la eliminación de regulaciones en la gestión pública y a la apertura de los mercados nacionales. La actual estrategia de la globalización lleva a modificaciones sustantivas en el papel y funcionamiento de los Estados Nacionales, fijando límites a su actuación y propiciando el desmantelamiento paulatino de áreas antes destinadas a la actuación del sector público-gobierno.²

La reestructuración de los aparatos públicos ha sido un fenómeno que está asociado, principalmente en los Estados en vías de desarrollo o altamente dependientes, de manera indisoluble con los procesos

¹ González Parás, José Natividad en ABURTO MUÑOZ, Hilda, Eficacia y eficiencia administrativa como elementos de legitimización de las instituciones administrativas en, La gobernabilidad democrática en México, (coordinadores) José Natividad González Parás y Armando Labra Manjares, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, A.C. y Secretaría de Gobernación, 2000.

² Hernández Oliva, Rocío Citlalli, Globalización y Privatización. El sector público en México, 1982-1999, Premio Nacional de Administración Pública, INAP, 2000.

denominados reforma del Estado y la estrategia de “cambio estructural” promovida en gran medida por Organismos tales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, FMI.

Desde los años 80's, década en la que coincide el proceso profundo de cambio estructural en México, tanto el Banco Mundial como el FMI promovieron la implantación de programas de ajuste y estabilización en los países miembros, mediante los cuales se financia la reforma de las políticas encaminadas a lograr una reforma económica integral de corte privatizadora de redimensionamiento de los Estados, con la consecuente privatización y desregulación de las economías.

Lo anterior, ha tenido diversos significados en el ámbito de los Estados Nación en el mundo, pero particularmente se ha orientado hacia el desmantelamiento de las economías con políticas de sustitución de importaciones, planificación centralizada de países socialistas y del Estado benefactor, orientándose hacia el exterior, aprovechando las ventajas, principalmente salariales de los países poco desarrollados.

En este proceso se promueve la disminución en la participación del Estado en la economía bajo el argumento de su ineficiencia y burocratismo en la asignación de los recursos, en tanto que se privilegia la participación del mercado en su rol predominante en la globalización.

Globalización y privatización se convierten así en tendencias mundiales que permiten la ampliación del mercado no sólo en la economía sino en los aspectos sociales y administrativos y modifican con ello sustancialmente el papel del Estado y promueven su desmantelamiento

con lo que se acelera el avance en la concentración de la riqueza y la desprotección de las poblaciones mayoritarias.³

Para Antonio Camou⁴ el proceso de globalización entraña restricciones, por lo que los Estados-Nación tienen que enfrentar con mayor eficacia las contradicciones que se generan entre el mercado capitalista y el bienestar social para lograr un equilibrio, pero a su vez este proceso también entraña simultáneamente oportunidades; la inserción en el sistema mundial establece un nuevo marco de relaciones, de posibilidades.

Para enfrentar estas restricciones y aprovechar las oportunidades, los Estados de fin de siglo, tienen como consecuencia de lo anterior, dos grandes retos: la democratización de la esfera pública y la eficacia de las instituciones gubernamentales. Ambos elementos constituyen las premisas básicas para la Reforma del Estado. Estas dos premisas sumadas, generan la expresión de lo que debe ser la operación óptima del Estado contemporáneo: las gobernabilidad democrática.⁵

Así pues, el tema de la gobernabilidad democrática adquiere una dimensión importante. La gobernabilidad democrática, es aquella donde la responsabilidad no reside sólo en la acción del Estado, a través de las instituciones del gobierno, esta implica la participación corresponsable de la sociedad. No se trata pues de un asunto en sí del Estado, sino que se relaciona con los poderes de la sociedad, los cuales tiene como radio de acción, un conjunto de espacios interrelacionados

³ Hernández Oliva, Rocío Citlalli, Globalización y Privatización. El sector público en México, 1982-1999.

⁴ Camou, Antonio, (compilador), Estudio preliminar en los desafíos de la gobernabilidad, México, coedición Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Plaza y Valdez, 2001.

⁵ González Parás, 2000.

que es importante regular por parte de las autoridades públicas. Es pues, lo público el referente más conspicuo para situar los nuevos contextos de la sociedad y el Estado.⁶

Este nuevo marco de relaciones, donde la globalización aparece como un proceso de reestructuración del capitalismo en el ámbito mundial, conduce a nuevas formas de organización y funcionamiento de los Estados y administraciones públicas y con ello a la revaloración del sector público, entendida como las acciones del gobierno.

Replanteamiento de la actividad del Estado

La teoría económica liberal de los economistas clásicos sostiene que la actividad económica tiene sus propias leyes, en las que no debe intervenir el Estado, pues es preciso dejar actuar al libre juego de las fuerzas económicas. La tesis central del liberalismo económico fue la de reducir al mínimo la intervención del Estado en la actividad económica de los particulares y dejar que ella se regule por sí misma, de acuerdo con sus propias leyes.⁷

Frente al libre juego de las fuerzas económicas, los intereses individuales opuestos, tienen un efecto estabilizador en las relaciones de producción, circulación y distribución de riquezas, que equilibra la actividad económica general. La intervención del Estado, cuyo interés es político, corrompería este equilibrio. Mediante esta política abstencionista se libera la iniciativa individual, constreñida por las regulaciones y se inculca al hombre “un sentimiento de poder sobre su

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, “Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado Mexicano”, en *Revista de Administración Pública*, 2001.

⁷ Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

propio destino y la creencia en las ilimitadas posibilidades de mejorar su propia suerte.⁸

Para el liberalismo la finalidad del Estado es asegurar al hombre todos los valores esenciales de su existencia, la libertad y la igualdad y ser el instrumento de su bienestar. Para ello crea un riguroso sistema de limitaciones jurídicas a la acción estatal, pues parte del concepto de que el enemigo natural de la libertad es el poder político, el hombre que tiene poder tiende al abuso.

En el contexto de la globalidad, aún cuando se producen cambios importantes en el mercado y en la sociedad, a la institución que más se le exigen transformaciones es al Estado.

La definición del Estado en el sentido Weberiano, es aquella comunidad humana que al interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima. Pero en su expresión más concreta, el Estado, es la forma de organización de la vida política, económica, social y cultural de ciudadanos en una Nación.

Así pues, la definición del Estado como el monopolio de la coacción física legítima, sin tener en cuenta su relación con los mercados y la sociedad tampoco parece tener mucho sentido hoy en día. Cuando prevalece la idea del Estado pero no su contenido público, se incurre en la sobre valoración que lo considera un poder contundente y ausente de contrapesos. Sin referencia a las instituciones, el Estado es un poder sin límites y significa dominio, coerción, violencia instrumental y destrucción.⁹

⁸ Borja, Rodrigo, Derecho político y constitucional, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

⁹ Uvalle Berrones, 2001.

Hoy la razón del Estado se determina por las condiciones actuales de la democracia, los mercados abiertos y una sociedad, donde los ciudadanos y su participación son definitivos en el curso de la vida de las Naciones. El Estado y la sociedad habrán de tomar, cada vez más el lugar que les corresponde. No se trata de limitar al Estado en sus poderes, en sentido estricto, hay acciones y funciones que son parte de su razón de ser.

Antonio Camou, citando a Ernest Gellner, puntualiza, el Estado es la especialización y concentración del mantenimiento del orden. El Estado es aquella institución o conjunto de instituciones específicamente relacionadas con la conservación del orden. El Estado existe allí donde agentes especializados en esa conservación, como la policía o los tribunales, se han separado del resto de la vida social. Ellos son el Estado.¹⁰

Por otro lado, corresponde al Estado la regulación de los mercados. El mercado, por sí mismo, no es democrático. Al mercado le corresponde la generación del ingreso, pero no le interesa su distribución equitativa.

Le corresponde también al Estado mantener el bienestar social. Aquí el Estado juega un papel fundamental, pues en la sociedad existen diferentes grupos de interés, donde algunos necesariamente y dependiendo de la fuerza política y social con que cuenten, lograrán tener mayores ventajas públicas frente a otros más débiles. El Estado para gobernar con eficacia deberá procurar el mayor bienestar social a las mayorías y minorías de una Nación.

No se trata pues de limitar al Estado en sus funciones, sino en su dimensión, lo que implica desde luego, el reposicionamiento de los

¹⁰ Antonio Camou, 2001.

otros actores, el espacio que no ocupa el Estado, lo ocupan entonces, el mercado y la sociedad. A esta idea es lo que se ha denominado como el redimensionamiento del Estado, el vigor de lo público y la recuperación de lo privado.

La misión del Estado ha tenido que puntualizarse para que los espacios privado y público tengan una vinculación más amplia, productiva y eficaz. Hoy no todo es Estado ni todo es anti Estado. Los actores sociales luchan por ganar ámbitos antes monopolio del Estado. En consecuencia la acción de los ciudadanos tiene un auge importante.¹¹

La concepción actual del Estado, es en su papel de regulador de los desequilibrios de la economía, su participación activa para garantizar el bienestar en materia de salud, educación y seguridad y finalmente, el desempeño de algunas funciones complementarias al mercado, para lo cual deberá actuar con eficacia.

Sin embargo, los críticos de la globalización señalan el déficit democrático que impera en los arreglos políticos que le sirven de base; la multiplicación de las redes de interdependencia y de las actividades que la sustentan a escala planetaria reduce la influencia de los ciudadanos en el manejo de los acontecimientos que les afectan a través de las instituciones nacionales. Por su parte, los sistemas políticos transnacionales y democráticos no existen, lo que lleva a constreñir la participación de la ciudadanía y su efectividad en la toma de decisiones medulares en la vida de las sociedades.

Cancelar el déficit democrático por la vía de la autarquía económica y política no será factible o las penalidades de marginarse del proceso

¹¹ Uvalle Berrones, 2001.

mundial serán demasiado groseras, por consiguiente; la única senda abierta será la de fortalecer las instituciones democráticas nacionales para compensar la pérdida de autonomía en el frente internacional.

Las consecuencias son la marginación, disparidades distributivas crecientes, mayores presiones migratorias, debilitamiento de la legitimidad de los gobiernos nacionales y desconfianza en las mismas instituciones.

En el corto plazo, las reprecisiones de la globalización crean tensiones entre las dos premisas fundamentales en que se orienta el paradigma vigente: libertad de mercados y modernización democrática. La creación de valores, instituciones, reglas y prácticas que trascienden los espacios nacionales y obligan o limitan la acción de los gobiernos, debilitan el poder del Estado-Nación. La democracia que se articula dentro del Estado-Nación, quien monopoliza los medios coercitivos, es capaz de servir fielmente a las demandas de su población sin interferencias ajenas.

Por otro lado, la democracia vista como empresa colectiva que busca objetivos relacionados con la justicia y la igualdad, resulta empobrecida, frente a la explosión de las libertades económicas individuales. “En el lenguaje de la eficiencia y de los mercados libres, no tienen expresión cabal los reclamos sociales de los desempleados o de las clases medias depauperadas”.¹²

En este sentido, los Estados-Nación no pueden abdicar a la función de equilibrar las diversas fuerzas sociales, de aquí que frente al darwinismo de los mercados liberados, los Estados hayan debido

¹² Ibarra, David, El nuevo orden internacional, Nuevo Siglo, Aguilar, 1999.

incrementar el gasto compensador dedicado a las redes de protección social. La función redistributiva de los gobiernos ha llevado a elevar las asignaciones destinadas a la seguridad social o al combate a la pobreza.¹³

El Estado minimalista, que solo cuida de los derechos de propiedad, es una construcción teórica o ideológica que no se compadece de las demandas del juego democrático; por eso, junto a las instituciones de mercado, hay que construir otras que resguarden el abasto de bienes públicos, cuiden las redes de seguridad social, puesto en términos generales, permitan alcanzar un equilibrio sostenible entre eficiencia y equidad.¹⁴

Redimensionamiento del Estado

Las crisis de las formas de intervención estatal, así como las crisis de la deuda externa en los países de América Latina, provocaron una mayor intervención de los organismos financieros internacionales, Fondo Monetario y Banco Mundial en los asuntos nacionales. Frente a ello, la estrategia estatal se somete, a partir de 1977, a los programas de ajuste y estabilización como condición para acceder a programas de renegociación de la deuda. De hecho la intervención de los organismos financieros internacionales se convierte a partir de los setenta en condición y exigencia de la banca internacional acreedora con el fin de que los países recuperaran su capacidad de crédito, para lo cual deben de cumplir con compromisos de política económica, orientados principalmente al restablecimiento de las capacidades de pago.

¹³ David Ibarra, 1999.

¹⁴ David Ibarra, 1999.

De ahí que los programas implementados por los países deudores pusieran en práctica las propuestas centradas en la austeridad y el repliegue estatal, cuyos objetivos son, la eliminación del déficit del sector público, el abatimiento a la inflación y la generación de un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las nuevas formas de relación e interlocución entre los poderes estatales y la sociedad tuvieron como escenario el redimensionamiento del Estado, la cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la desregulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización y la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública.

Ante este panorama, pierden sentido las prácticas de ciertos grupos de interés, comprometidos con el poder político y emergen nuevos actores políticos de la sociedad civil.

Los procesos de privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, significaron la posibilidad de devolverle al Estado sus funciones originales, su razón de ser, para hacerse cargo de los bienes públicos, monopolios naturales y regulador de las asimetrías de información del mercado para la asignación eficiente de recursos, así como de su papel de interventor en la solución de los problemas sociales.

Importancia de las instituciones

Hoy en día el papel de las instituciones se enfoca desde un punto de vista de la eficiencia de los mecanismos del mercado y la asignación y

distribución de los recursos por parte del Estado. Sin embargo, no basta con ello, además es necesario contar con instituciones más eficientes.

La creación de nuevas instituciones y/o su reforma se entiende como la posibilidad de mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso.¹⁵

El papel de las instituciones en las economías en desarrollo ha sido inadecuado e ineficiente, entre los problemas que evitan su mejor funcionamiento, se han detectado problemas de mercados incompletos y segmentados; información incompleta y asimétrica; derechos de propiedad ambiguos; contratos incompletos y precarios; economías de escala inadecuadas y encadenamientos productivos débiles. Esta debilidad institucional vuelve a las economías altamente vulnerables a los cambios estructurales.

Así pues el cambio de las instituciones deber ser considerado en el diseño de las reformas del mercado y del Estado. Si bien el mercado ha jugado un papel importante en el desarrollo, éste no hubiera sido tal sin las instituciones.¹⁶ De hecho, el mercado no actúa en el vacío, el Estado es el que lo aprovisiona de la infraestructura social, física y financiera para su operación.

La intervención del Estado, a través del diseño de políticas públicas y los arreglos institucionales, ha sido fundamental para aquellas economías desarrolladas. En materia educativa, el mayor nivel educativo tiene una relación directa en la mejora en la distribución del ingreso. La promoción

¹⁵ Ayala Espino, José, "Globalización y nuevas instituciones en la administración pública mexicana ante el futuro", Revista de Administración Pública, RAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, A.C., 2000.

¹⁶ Ayala Espino, 2000.

en el uso de tecnologías avanzadas favorece los encadenamientos productivos y consecuentemente el aumento en la competitividad.

Vigor de lo público

La realidad de una sociedad participativa a través del reclamo por acceder a mejores condiciones y ventajas públicas, ha concedido cada vez la mayor posibilidad de redimensionar el papel del Estado como el monopolio de los espacios públicos. Tradicionalmente el referente de lo público se ha circunscrito al Estado y sus instituciones en contraposición de lo privado, es decir lo público corresponde al Estado y lo privado a la sociedad. Sin embargo, frente a un Estado cada vez más limitado de recursos económicos financieros y humanos, la capacidad para ofertar servicios públicos de calidad es cada vez menos eficiente, por lo que, el reclamo de la sociedad por lo público es cada vez mayor.

La propuesta entonces es desregular el Estado y que este se ocupe de lo estratégico de lo público, esto significa eliminar el monopolio del Estado en ciertos aspectos de la vida pública que no tienen un carácter estratégico y la posibilidad de que la sociedad intervenga en la oferta de servicios. Lo que no hace el Estado en materia de oferta de bienes y servicios públicos, lo hace la sociedad.

La competencia por los espacios públicos entre el Estado y la sociedad los hace más eficientes. Ahora es común la participación de los particulares en los servicios de envío de correspondencia y paquetería, espacios que tradicionalmente estaban reservados al Estado.

De esta forma, los ciudadanos asumen posturas más activas en la vida pública y exigen mayor eficacia en las acciones del Estado y su menor

participación en los espacios de la vida pública. Lo público obliga a desestatizar, a desregular, a desburocratizar los Estados y se tienden a eliminar los aparatos, instancias e interlocutores que ponen distancia entre el Estado y la sociedad.¹⁷

El planteamiento anterior, adquiere gran significado en lo que se refiere al vigor del Estado de ser público como poder necesario e imprescindible, con la consecuente iniciativa de los ciudadanos de asumir tareas de corresponsabilidad pública.

Nueva relación Estado-sociedad

En esta nueva visión persiste la idea de que la sociedad civil debe vigilar al gobierno. Es la idea de mejorar la economía mejorando la democracia. Esto significa la aparición de nuevos contrapesos, que puede interpretarse como el despertar ciudadano, la insurgencia ciudadana.

Para el Estado es la necesidad de emprender reformas, la Reforma del Estado, donde la intervención del Estado en la economía y las instituciones adquieren un nuevo papel. Lo que se reforma del Estado son sus instituciones; sus capacidades de gobierno, se mejora la capacidad de la gobernabilidad; sus practicas y sus leyes.

Se trata de reformar una gran estructura del poder sin detener el movimiento del Estado. Los principios del Estado son intocables; el Estado no entrega el poder, se deshace de lo que le genera problemas.

El monopolio legítimo del poder, lo tiene el Estado. Por ello, aún cuando

¹⁷ Uvalle Berrones, 2001.

redefine su ámbito de competencia, nunca dejará sus funciones estratégicas, la seguridad, el cobro de impuestos, entre otros.

Si bien el Estado no se destruye, si se reforma y establece nuevas formas de relación e interlocución con el resto de los actores sociales, económicos y políticos, la tendencia es a entenderse con los mercados.

Los mercados formales se rigen por una serie de leyes, reglamentos y estatutos que establece el poder legislativo. El acceso a los mercados es libre; el mercado es el espacio donde propietarios privados y consumidores se relacionan mediante la oferta y la demanda de bienes y servicios. Visto de esta manera, los mercados son compromisos públicos, disposiciones de orden público. Se trata de un esfuerzo privado para la función pública.

El Estado ante esta nueva relación entre Estado y mercado, deberá de proveerle de mejores políticas públicas. La relación de gobierno en las sociedades modernas se entenderá en el más alto nivel de abstracción, referida a las actividades de dirección, control y coordinación del sistema político administrativo respecto del mercado y la sociedad civil y por supuesto, de sí mismo.¹⁸

El Estado entonces, a través de sus instituciones establecerá las reglas del juego, las leyes, los reglamentos, códigos y estatutos, donde se deberán plasmar necesariamente los valores e intereses de los participantes. En este sentido las instituciones, establecen las reglas del juego, que autorizan los tipos de conducta individual o colectiva.

¹⁸ Antonio Camou, 2001.

En la relación Estado y mercado, intervienen pues las políticas y los votantes; el poder político a través de su cuerpo burocrático; los procesos de información, como bien público, orientados a la generación de información para las empresas privadas; diversos tipos de mercado y multiplicación de los mismos, donde concurren oferentes y demandantes. Los recursos salen del mercado para que el Estado pueda cumplir con su programa de beneficios sociales.

En este sentido la economía actual es una economía política, es decir, una economía pública.

Para un desempeño eficaz y eficiente, el mercado le exige al Estado, un buen sistema de seguridad; regulación y seguridad en los derechos de propiedad; un eficaz sistema judicial, altamente imparcial; el establecimiento de leyes claras y sistemas de aplicación; certidumbre; un sistema fiscal confiable; un financiamiento sano de acciones, la delimitación constitucional de las acciones del Estado en la economía y el carácter concertador de la autoridad pública para la regulación de los niveles de inversión.

En la regulación del mercado es necesario designar mecanismos institucionales específicos que induzcan a los diversos agentes que intervienen a comportarse en beneficio de toda la sociedad.

La acción efectiva del gobierno requiere de la existencia de pesos y contrapesos. En este sentido, el control ciudadano sobre el gobierno, juega un papel de contrapeso fundamental para el suministro de incentivos al gobierno, quien deberá actuar de la mejor manera.

Este control es un control democrático y deberá estar fundamentado en el rediseño de la relación de poderes; mantener el mandato ciudadano; mantener vigente el principio de representación que relaciona al ciudadano con los poderes del Estado; mantener vigente el principio de transparencia; promover el principio de responsabilidad. Dar fin a los anonimatos; supeditar el poder de la administración a reglas públicas de vigilancia, supervisión y fiscalización; redistribuir el poder y fortalecer la competencia del poder democrático del poder legislativo.

Lo anterior supone, la participación del gobierno, de los funcionarios designados; de los agentes privados y del público ciudadano. Asimismo, una economía de escaso o nulo monopolio a cargo del Estado y la transferencia del poder.

Esta visión es una visión de la economía política, cuyo precepto es que toda economía se rige por relaciones de poder. Las políticas públicas que se aplican también son relaciones de poder entre autoridades y ciudadanos. En este sentido, en las economías hay mercados estrictamente económicos, que potencialmente son políticos.

Un método para abordar y resolver problemas: la democracia

La democracia ha sido indudablemente el detonador de todo un conjunto de transformaciones radicales del mundo social mexicano y el condensador de todas esas transformaciones inacabadas. Sin embargo, la democracia resulta una condición insuficiente para lograr que las transformaciones en curso culminen en orden político, en gobernabilidad y en consecuencia en orden social.¹⁹

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis, "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", Ponencia Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad de Colima, 2000.

En México la democracia de los ochenta se entendió como la forma de respuesta política para resolver el déficit fiscal provocado por la política redistributiva del Estado benefactor, sin embargo, continua el autor, se dejaron de lado los requisitos para asegurar y desarrollar la verdadera capacidad de gobierno de la democracia, reconocer cuáles son los factores e instancias que hay que consolidar o construir. El olvido dejó de lado el sistema de justicia, la administración pública, el crecimiento económico y el desarrollo social; las relaciones entre los poderes públicos y las organizaciones sociales.

Luego entonces, la democracia como método para resolver problemas requiere plantearse una agenda económica y social que reivindique y valore la importancia de la ley como principio fundamental de regulación de las relaciones sociales y como condición para que las políticas sociales distributivas no signifiquen solo medidas compensatorias sino factores de orden.

La transición democrática consiste en pasar a un orden político alternativo, cuyas instituciones ponen orden en las relaciones de poder, para desde ahí poner orden en las relaciones sociales asimétricas, inequitativas. El régimen democrático se sustenta y se sitúa dentro del orden legal del estado de derecho.

Se trata de la necesidad y trascendencia de llevar a cabo la reforma política del Estado; definir y acordar una nueva constitución política; acordar una política económica de Estado, destacando la dimensión de las condiciones institucionales y operativas de un sostenido crecimiento económico, socialmente incluyente y equitativo, de modo que el gobierno tenga capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

Existen también otros espacios de construcción de la vida democrática que son el mercado y la sociedad civil; ambos constituyen una función complementaria a la función del gobierno, son factores de regulación, coordinación y equilibrio social.

Se trata de estructurar el orden político y social con base en la ley y del establecimiento de un sistema de justicia imparcial y eficaz, mediante la puesta en práctica de un Legislativo deliberante y conocedor de los problemas públicos, el establecimiento de una administración pública eficaz por la calidad de sus procesos y por su actuación conforme a las leyes.

En la democracia se decide quien gobierna, es efecto del sufragio universal. Son los ciudadanos quienes dicen quién debe gobernar. La democracia significa competencia y alternancia en el poder.

El ingreso a la etapa de democratización del Estado y de la sociedad, es un proceso y un sistema de aprendizaje institucional.

El aprendizaje es heurístico, es decir se adapta sobre errores y aciertos. Los errores son la base del aprendizaje. Es heurístico porque no siempre todos los conflictos están considerados. Los conflictos surgen de manera contingencial.

Otro aprendizaje es la nueva relación con el poder ejecutivo frente al poder legislativo. El poder judicial también tiene un papel relevante.

Gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática supone, entre otras cosas, el funcionamiento de procedimientos que garanticen la participación y la representación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones; la vigencia del procedimiento que garantiza la opinión de las mayorías. Las minorías también tienen derecho a ser respetadas; la garantía permanente de las libertades civiles y políticas en la sociedad. Derechos del hombre y del ciudadano y la libertad para participar en los asuntos públicos y políticas.

La articulación entre gobernabilidad y democracia se da en el sentido de que democracia es una “forma de gobierno”; mientras que la gobernabilidad nos indica el “grado de gobierno”. La gobernabilidad democrática tiene como fundamentos la legitimidad, la eficacia y la estabilidad, todo ello en el marco del respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia a grupos y a individuos.²⁰

Para darle vigencia a los principios de igualdad, libertad, la justicia y la tolerancia, se requiere dar vigencia a la cultura de la tolerancia; contar con instituciones realmente funcionales, que atiendan problemas; tener un buen sistema de interlocución, un buen sistema de arreglos institucionales; reconocer en la agenda institucional los principales problemas públicos y dar cumplimiento de modo íntegro a toda regla vigente.

Los retos de la gobernabilidad democrática son:

1. Diseñar y operar sistemas de pesos y contrapesos.
2. Generar un gran sistema de intercambio económico y político.

²⁰ Antonio Camou, 2001.

3. Contar con sistemas de mediación de conflictos.
4. Reconocer claramente las atribuciones del orden civil y político.
5. Mantener vigentes las restricciones reales y formales en el ejercicio del poder.
6. Mantener el vínculo en términos de atención y respuesta entre ciudadano y autoridad pública.
7. Contar con canales institucionales altamente eficientes que resuelvan problemas.
8. Respetar la vigencia de valores tradicionales.
9. Mantener vigente el sistema de corresponsabilidad ciudadana.
10. Promover que las relaciones del gobierno con los mercados sean relaciones de entendimiento.
11. Mantener el papel del Estado de regulación, promotor del bienestar y contar con un buen sistema de contralorías públicas.
12. Profesionalización del servicio público.

Conclusión

La globalización representa una tendencia económica de expansión de los mercados más allá de las fronteras nacionales y tiene como regla principal eliminar obstáculos y fronteras para el libre flujo de inversión y los mercados de capital. En este sentido promueve entre los gobiernos, principalmente en los países en vías de desarrollo o altamente dependientes, los ajustes en sus sistemas económicos a la lógica del mercado mundial.

La globalización influye de esta manera en la organización y funcionamiento de los Estados-Nación, orientándoles hacia nuevas formas de actuación en términos económicos, sociales y políticos.

Dicha influencia se ha visto reflejada, en gran medida, en los procesos de Reforma Estructural y democratización implementados por los Estados, principalmente, a partir de la década de los ochenta.

Organismos financieros internacionales, como Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, durante décadas, han influido en la instrumentación de programas de ajuste y estabilización en los países miembros, logrando con ello el redimensionamiento de los Estados, con la consecuente privatización y desregulación de las economías.

Durante varias décadas el Estado en los países latinoamericanos había cumplido un papel importante en el crecimiento económico y como factor de superación en atención a los desequilibrios productivos y en la distribución del ingreso derivados de la dinámica actividad económica. Sin embargo, esta forma de intervención llegó a su fin ante la manifestación de la crisis en la década de los ochenta que se manifestó como el agotamiento del Estado benefactor.

La crisis se presentó con niveles inflacionarios elevados y un alto déficit de las empresas públicas, lo que promovió el debate sobre la eficiencia en la intervención del gobierno en las empresas y en la economía, cobrando presencia el enfoque privatizador. En este contexto, la solución a la crisis se presentaría como la imperativa necesidad del ajuste estructural y la Reforma del Estado.

Mas allá de los efectos positivos o negativos de las políticas de ajuste estructural y de la reforma del Estado, cuya manifestación principal ha sido el redimensionamiento del Estado (disminución del tamaño del Estado), esta nueva forma de intervención del Estado ha dado paso también a una necesaria y nueva forma de relación entre el Estado, el

mercado y la sociedad, en la que el Estado ha reorientado sus funciones hacia la regulación de las relaciones económicas y la subsidiariedad en la política social, frente a una sociedad más participativa en la vida pública y en un contexto de gobernabilidad democrática.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis, **“Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”**, Ponencia Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad de Colima, 2000.

Ayala Espino, José, **“Globalización y nuevas instituciones en la administración pública mexicana ante el futuro”**, Revista de Administración Pública, RAP, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, A.C., 2000.

Borja, Rodrigo, **Derecho político y constitucional**, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

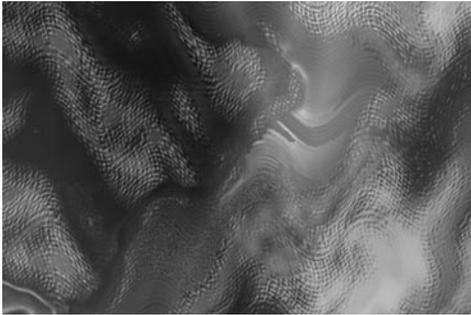
Camou, Antonio, (compilador), **Estudio preliminar en los desafíos de la gobernabilidad**, México, coedición Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Plaza y Valdez, 2001.

González Parás, José Natividad y Labra Manjarrez, Armando, (coordinadores), **La Gobernabilidad Democrática en México**, coedición Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, A.C. y Secretaria de Gobernación, 2000.

Hernández Oliva, Rocío Citlalli, **Globalización y Privatización. El sector público en México, 1982-1999**, Premio Nacional de Administración Pública, INAP, 2000.

Ibarra, David. **El nuevo orden internacional**, Nuevo Siglo, Aguilar, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo, “Condiciones, tiempo y procesos de la reforma del Estado Mexicano”, en **Revista de Administración Pública**, 2001.



Abstract

El autor explica la trascendencia de la gobernanza democrática en el desarrollo de las sociedades contemporáneas y el desenvolvimiento de los Estados, lo cual refleja que las relaciones de poder han ingresado a etapas de reestructuración que involucran a diversos centros de decisión en una visión plural y dinámica, situación que influye en la apertura y reconocimiento de que existen ámbitos de convivencia que antes no tenían cabida en las reglas institucionales, lo cual se corrobora en dos importantes urbes como París y México, para dar paso a nuevas formas de dirección, coordinación y participación ciudadana, las cuales no admiten las políticas públicas tradicionales, sino exigen como desafío, pasos encaminados a la articulación de los nuevos intereses que conviven y compiten en estructuras dinámicas e interdependientes que reflejan cómo las relaciones horizontales son la característica más sobresaliente en el tiempo presente.

Gobernanza democrática y globalización: Los modelos de gobernanza interactiva en las ciudades de París y México

José Antonio Rosique Cañas *

Palabras clave: Coordinación, decisiones, participación, pluralismo y políticas.

The author explains the importance of democratic capacity of management in the development of the contemporary societies and the unfolding of the States, which reflects that the power relations have entered to stages of reconstruction that involve diverse centers of decision in a plural and dynamic vision, situation that influences the opening and recognition where scopes of coexistence exist before they did not have capacity in the institutional rules, which is corroborated in two important large cities like Paris and Mexico, to take step to new forms of direction, coordination and citizen participation, which do not admit the traditional public policies, but they demand as challenge, steps directed to joint of the new interdependent interests that coexist and compete in dynamic structures and that reflects how the horizontal relations are the most excellent characteristic in the present time.

**Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACyT, Profesor-investigador de la UAM-Xochimilco, Presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C. y Director Ejecutivo de la Encuesta Anual del Perfil del Turista al DF, convenida entre la UAM-PUEM y el GDF.*

Key Words: coordination, decisions, participation, pluralism and politics.

El Estado moderno se acredita como un tipo de institución cuya misión es conservar y desarrollar a la sociedad (...) se estructura tomando en cuenta lo que es y desea la sociedad y no se instituye como un poder adverso a la misma (...) En la vida moderna, el ser humano es considerado el centro rector del quehacer social y el Estado es valorado como la institución idónea que posibilita esa realización.

Ricardo Uvalle Berrones, 1999.

El estado de la cuestión

En las últimas tres décadas la dinámica del proceso de globalización ha transformado los sistemas productivos, comerciales y financieros localizados en las ciudades mundiales, cambiando la morfología de sus regiones metropolitanas con impactos de diversa índole alterando su función local-global, ya que están sometidas a un incesante intercambio de transferencias de valores, productos y personas en el que dada la naturaleza del sistema-mundo, unas regiones ganan y otras pierden; unas cumplen la función de globalizadoras y otras globalizadas.

Los regímenes institucionales en esas regiones también se transforman al tratar de adecuarse para ejercer el pilotaje del desarrollo de cada lugar, de tal manera que son regiones en donde sistema político, forma

de gobierno, administración pública y modalidades de gestión están cambiando incesantemente.¹

En algunas regiones estos cambios se dieron tempranamente en la posguerra, como fueron los casos de Europa occidental y Estados Unidos, mientras que en otras regiones el cambio institucional se retrasó o se ha dado de manera simulada, debido a una serie de resistencias contra los valores y reglas que implican los procesos de modernización como son los casos de muchas ciudades de América Latina, entre ellas la Ciudad México, pero hay un tercer grupo de países que hace tres décadas estaban también en condiciones evidentes de retraso y pobreza, en donde las adecuaciones fueron impulsadas con apoyos financieros y logísticos provenientes de organismos internacionales como la el Banco Mundial, la ONU, la OCDE y la Unión Europea y han logrado transformarse en países con desarrollo intermedio y estabilidad, como Chile, Costa Rica, España, Portugal, Grecia, Irlanda, Nueva Zelanda, Tailandia y Corea, logrando transformaciones cualitativas en sus ciudades, partiendo de reformas sustantivas en sus gobiernos.

Por lo anterior, recepción, adaptación, innovación y resistencias hacia los modelos y teorías del desarrollo en el nuevo mundo global, son reacciones que forman parte de la vida cotidiana en las organizaciones públicas, privadas o sociales que participan en la gestión del desarrollo metropolitano en todos los países, de tal suerte que los resultados del accionar público-privado y social tanto en calidad, como en satisfacción para los destinatarios, están siendo muy heterogéneos, dependiendo

¹ El régimen institucional se encarga del pilotaje político de la zona que se compone de varios espacios institucionales jerarquizados, desde el nivel supranacional que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el nivel local que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-Nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales, (Terhorst en Lefèbre, 2004).

del país y la región de que se trate y de la modalidad de gestión que se aplique para avanzar en el desarrollo.

Los procesos migratorios del campo a la ciudad y de las regiones atrasadas hacia las más desarrolladas son fenómenos afines a la globalización actual, por eso unas ciudades concentran más pobres que otras, este hecho no necesariamente quiere decir que las ciudades sean la causa directa de la pobreza urbana, más bien en la mayoría de las situaciones los pobres tienen en la ciudad su única esperanza de sobrevivir y por ello acuden y permanecen en ella, pero es allí donde los seres humanos casi siempre están mejorando su situación.

En favor del desarrollo, las grandes regiones metropolitanas registran cambios institucionales y experimentan diversas modalidades en su forma de gestionar las ciudades; las diferentes organizaciones públicas, privadas y sociales, van pasando por etapas de transformación intra e interorganizacional, de tal manera que sus estructuras se hacen cada vez más flexibles, menos jerárquicas y más interactivas. Los gobiernos metropolitanos, los gobiernos locales, las agencias públicas regionales, las empresas y las organizaciones civiles, van dejando atrás sus formas verticales, monolíticas y centralizadas, para empezar a planear y decidir sus políticas de desarrollo desde estructuras más horizontales y abiertas al consenso en red con otras organizaciones.

Ahora muchas de esas organizaciones se están haciendo inteligentes y aprenden a interactuar de manera más descentralizada, más intersectorial y más transversal; sus unidades operativas están creando nuevos espacios de interacción, donde es común que los campos de lo público, lo privado y lo social estén estableciendo sinergias de cooperación y complementariedad, bajo reglas más

informales pero eficaces, que aportan espontaneidad para responder con más responsabilidad y confianza en situaciones de turbulencia e incertidumbre, sea para sobrevivir y/o para cumplir mejor con sus misiones.

En este modelo de gestión interactivo, dentro del Estado el conflicto se circunscribe a nichos institucionales especializados de la arena política, como los partidos políticos, los congresos legislativos, o a los tribunales judiciales, en donde la controversia se resuelve desde la palestra y dentro del estado de derecho, de tal manera que los ámbitos de formulación técnica, de implementación y de evaluación de las políticas públicas se mueven en entornos relativamente blindados a los impactos e influencias de la lucha por el poder, pero además en ambientes profesionalizados, especializados técnicamente y bajo reglas democráticas de inclusión y participación de la diversidad de actores y públicos-objetivo.

En aquellos países en donde estos cambios culturales no se han dado plenamente por la influencia de las reminiscencias de su pasado colonial, sus regiones metropolitanas se han retrasado y están mostrando dificultades para avanzar en los estándares de desarrollo humano y social y pagan la factura de su omisión, con pérdida de productividad, competitividad, calidad de vida y por lo tanto de capacidad de atracción de socios. En realidad en esos países siempre faltaron condiciones para que se desarrollara una burocrática racional, imparcial y profesionalizada, no así para que se consolidaran gobiernos patrimonialistas y clientelares. En parte lo que sí proliferó en sus administraciones fueron anillos burocráticos que evolucionaron hacia corporativismos funcionariales amparados en privilegios discrecionales.

Lo que pretendemos en este trabajo es centrarnos en el análisis de aquellos gobiernos y formas de gestión metropolitana donde la acción pública está logrando transitar hacia prácticas más democráticas logrando más y mejores interacciones de calidad. Por tal motivo, pondremos atención en la manera en cómo se han venido instrumentando las reformas y cambios institucionales y cómo se ha dado el paso de la gestión burocrática y/o gerencial a la gobernanza democrática, que en este momento se presenta como la forma de gestión que está logrando mejores resultados, con mayor legitimidad y alcanzando más satisfacción entre los públicos destinatarios.

Ciertamente hay que reconocer que al extrapolar este modelo de análisis hacia México, tendremos que aceptar que las transformaciones vividas en el sistema político y en su aparato burocrático en los 90's tuvieron muy poco que ver con el tránsito de una burocracia de tipo weberiana del estilo occidental, preocupada por aplicarse en los principios de la nueva gestión pública y que:

...cuando la gran crisis de los 80 lleva en los 90 a tener que abordar el Estado como problema central del desarrollo, las administraciones públicas latinoamericanas se ofrecían como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares, buropatológicos y corporativos incapaces de actuar como palancas de un desarrollo capitalista moderno. (Prats, 2005: 38).

De hecho, aunque la reforma neoliberal del Estado se dio en México con mucha fuerza a partir de la administración salinista, la privatización, la desregulación, la descentralización, el achicamiento del Estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción, transformaron al Estado, pero es muy dudoso que esos procesos hayan mejorado sus

capacidades institucionales frente a los desequilibrios sociales que propició la globalización.

Por eso, más allá de adoptar una postura prescriptiva o de pretender universalizar la vía de la gobernanza democrática, lo que queremos es mostrar cómo se está dando su práctica en algunos países de Europa, para luego ver qué tan cerca o lejos estamos de la gobernanza metropolitana en la Ciudad de México.

De las reflexiones que anteceden, establecemos los objetivos de este trabajo:

- Conocer los procesos de globalización que dieron lugar a la emergencia de regiones metropolitanas mundializadas.
- Distinguir el paso que se está dando del modelo burocrático-gerencial de gobernación, al de gobernanza democrática.
- Analizar el caso de la gobernanza de multigobiernos en Europa y su aplicación particular en un caso: la región metropolitana de París.
- Comprender las dificultades, resistencias y cambios institucionales que se han experimentado en la Zona Metropolitana del Valle de México para avanzar hacia un modelo de gobernanza metropolitana democrático.
- Analizar la relación entre los conceptos de coordinación metropolitana y gobernanza para ver si estos conceptos se pueden complementar para ofrecer una mejor descripción y explicación del fenómeno metropolitano de la Ciudad de México.

Globalización y emergencia de las ciudades mundiales

La posguerra trajo consigo la revolución de la comunicación y los transportes aéreos y terrestres; en un par de décadas el teléfono, la televisión y el correo estuvieron al alcance de casi toda la población; asimismo vías de tren rápido, metro, aeropuertos y autopistas crecieron y unieron a todas las ciudades del mundo, haciendo posible el desplazamiento masivo de personas y carga; ello impulsó la formación de las megalópolis muy poderosas, como conjuntos articulados con áreas metropolitanas bajo una misma unidad funcional y social.

Su expansión fue producto de la combinación de aquellos avances tecnológicos y el gran crecimiento económico y del comercio, en donde la producción de conocimientos y de información, empezaba a ser algo esencial para la actividad de las grandes regiones metropolitanas; eso marcaba diferencias cualitativas en el desarrollo del espacio urbano, que superaban visión simplificada de Jean Gottmann (1961), de la expansión por crecimiento demográfico o cambio de densidades. Aquel progreso técnico propició un sistema regional de interdependencia más complejo, que liberó a la industria de las ataduras con los mercados locales y fuentes de materias primas, especializando a las ciudades como centro de gestión global y creando y convirtiendo a las periferias en receptáculo más disperso y difuso de la nueva industrialización y relocalización de muchas otras unidades productivas provenientes de los círculos concéntricos más próximos al viejo centro corporativo fordista o al tradicional centro histórico (Castells, 1983: 28-29).

El carácter dominante de las ciudades se cimentó en la capacidad financiera, comercial, industrial y del grado de especialización en una

o varias actividades productoras, lo que propició la emergencia de un sistema jerárquico de metrópolis, centros industriales y ciudades encabezada por una o varias metrópolis nacionales.

En los 70's, se identificaba claramente el carácter internacional del capital y de la división del trabajo, así como el poder y la presencia local de las empresas multinacionales como actores determinantes, pero los sistemas de ciudades, eran vistos todavía como entes subsumidos en el Estado-Nación, los organismos internacionales que entrarían en la escena, estaban emergiendo ya pero todavía no ejercían su hegemonía sobre las ciudades.

Lo que sí era un hecho es que el desarrollo y dinámica de las ciudades mundiales se debía a las potentes inversiones de capital multinacional:

- En primer lugar; constructores, prestamistas hipotecarios y especuladores.

- En segundo lugar; la burguesía industrial librada de la necesidad de contar con densas concentraciones de fuerza de trabajo.

- En tercer lugar; el Estado-Nación que ha sido siempre un agente activo en la creación de la forma urbana y en la socialización de los gastos del proceso de producción.

- La dispersión espacial propiciada por la globalización, que había separado físicamente los procesos de producción y consumo (Iracheta, 1988: 96).

Debido a esos primeros impactos de la globalización sobre las áreas metropolitanas, en 1983 Milton Friedmann hablaba ya de las “ciudades mundiales” como la cumbre del “Primer Mundo” (Friedmann, 1986: 69-83). A principios de los 90’s, las mismas ciudades expuestas a la globalización intensa y el cambio tecnológico, estaban determinadas por los procesos telemáticos y los productos ingravidos de la información y la cultura (Rifkin, 2001: 49).

Dado el desmantelamiento del Estado interventor, las ciudades, junto con sus gobiernos metropolitanos, emergieron como nuevos actores globales; la interconexión fáctica entre lo local y lo global catalizó este proceso. El Estado se convirtió en una mezcla de instituciones de varios niveles; su poder político se negocia y se distribuye entre instituciones que también funcionan en red; a su vez, éste se organiza en red para negociar con otras redes; es una organización inteligente, flexible y muy receptiva a la incertidumbre geopolítica y financiera. En su interior las ciudades se descentralizan; (Borja y Castells, 2000) ellas por si solas tienen representaciones internacionales; son “ciudades competitivas”,² que tratan de sobrevivir y superar la fragmentación del capitalismo (Taylor y Flint, 2001: 11-13).

La relación local-global está determinada por el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico, las nuevas libertades e inclusión alcanzadas con la práctica de la gobernanza democrática, los valores de la diversidad

² El análisis de las “ciudades competitivas”, se ha convertido en un nicho académico muy prolífico; todo parece desplazarse hacia las experiencias innovadoras impulsadas por la nueva gestión pública (New Public Management), en donde la filosofía de la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad total y el rendimiento de cuentas al ciudadano-cliente, sustituye la vieja visión de las burocracias weberianas; lo que más importa es que los gobiernos metropolitanos posicionen competitivamente a sus ciudades frente al mundo globalizado (Bañón y Carrillo, 1997; Olías, 2001).

cultural y el desarrollo de todas las potencialidades humanas y de capital social de acuerdo con el metadiscurso de la posmodernidad.³

Esta forma de acumulación mundial dominante, somete en su directriz a todos los procesos nacionales y locales, incluyendo a las ciudades mundiales. Con la mundialización del capital casi no existe lugar para los capitales nacionales fuertes. Los propios capitales nativos que antes defendían su derecho a la acumulación y a la dominación nacional tuvieron que decidir entre competir o subordinarse (Oliver, 1998: 43). En las regiones metropolitanas latinoamericanas, las maquiladoras son ahora la versión de la:

....fábrica global -que en varios países de la región- sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global (Ianni, 1996: 6).

En esta nueva realidad los oligopolios son la cumbre del proceso de concentración del capital, ellos dominan y dirigen la acumulación mundial. Un somero análisis puede identificar su ramo de procedencia, la nacionalidad y hasta medir el grado de concentración de capitales.⁴ Esto explica en parte los procesos de desconcentración territorial de

³ En la visión pesimista de Blanca Rebeca Ramírez la posmodernidad es vista como una nueva etapa de la humanidad ante el fracaso del progreso que la modernidad no alcanzó o parcialmente logró en algunos territorios del planeta. Ésta se abre paso en las sociedades globalizadas, con el metadiscurso del progreso igualitario para todas las regiones del mundo, siempre y cuando éstas se ciñan por el camino de la gobernanza y la gobernabilidad democrática (Ramírez, 2003: 37).

⁴ Por ejemplo, en la rama automotriz 12 empresas responden por el 78% de la producción mundial; en procesamiento de datos 10 empresas generan el 100% del servicio; en material médico 7 empresas concentran el 90% de la producción; en petroquímica (polipropileno), 8 empresas controlan el 50% del mercado, en polistireno 8 empresas el 69%; en piezas de automóviles 7 empresas fabrican el 88% y en llantas 6 empresas responden por el 85% de la producción mundial (Oliver, 1998: 47).

las grandes aglomeraciones urbanas en los países subdesarrollados, donde se desarrollan ciudades intermedias que sirven de alojamiento a las maquiladoras multinacionales (Ramírez y Tapia, 1999: 47-66).

No obstante este enorme poder de las multinacionales, se observa una tendencia mundializada a buscar una forma de globalización alternativa que les empieza a poner contrapesos a través de la participación ciudadana en los asuntos locales; en ello las metrópolis, sus gobiernos locales y actores de la sociedad civil están mostrando ciertas capacidades de influencia y transformación de este nuevo sistema-mundo a través de la gobernanza democrática.⁵ Por esa nueva situación son escasas las grandes empresas que no tienen definido su país de origen y menos las que no se pliegan a las normas de los países o las ciudades en donde operan, por lo que el anclaje de sus intereses termina siendo de orientación nacional-local y particularmente con quien se negocia y se convive, es con los gobiernos y actores locales.⁶

Si bien con la reforma neoliberal Reagan-Tatcher de los 80's y con la del Consenso de Washington de principio de los 90's, no logró que el Estado se transformara en una organización empresarial, los gobiernos locales de las ciudades mundiales sí adoptaron algunas formas de organización y prácticas con criterios más empresariales para lograr más eficacia, eficiencia y economía en los servicios municipales, que ahora con las reformas de tercera generación y combinados con la práctica de

⁵ Wallartein identifica tres sistemas de cambio social como entes históricos que representan en su momento a la multiplicidad de sociedades: el minisistema (familias extensas o grupos de parentesco), el imperio-mundo (entidades que se basaban en el modo de producción redistributivo tributario) y la economía-mundo capitalista; se entiende como los más de 200 Estados-nación que hoy existen y que son los que forman el sistema-mundo (Taylor y Flint, 2001: 7-9).

⁶ La teoría de la dependencia local, desarrollada a fines de los 80's por Cox y A Mair (1988) identifica los tipos de actores que intervienen o tratan de influir en los gobiernos de los territorios en donde operan, porque dependen de la reproducción de algunas relaciones sociales que sólo los gobiernos locales les pueden garantizar (Lefèvre, 2001: 9).

la gobernanza democrática, reproducen condiciones propicias para un modelo de desarrollo humano y social donde están encontrando cabida los intereses de las empresas multinacionales, pero ancladas en los compromisos sociales que se tienen con la fuerza de trabajo y la ciudadanía local (CLAD, 2000: 7).

Del Estado burocrático-gerencial a la gobernanza democrática

Desde mediados de los 90's, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. A esto se le ha dado en reconocer como gobierno relacional, redes de interacción público-privado-civil o gobernanza, pero lo común es que esta modalidad funciona a lo largo del eje local-global.

Lo anterior ha significado el dejar atrás la noción del Estado burocrático basado en el paradigma del gran gobierno administrador centralizado de los programas de bienestar, para entrar a una nueva etapa donde la gobernanza se basa en los gobiernos descentralizados de multinivel que operan mucho más cercanos al ciudadano (Rose: 1999).

Lo anterior no significa que se deje de lado la estructura, las funciones y los procesos de organizaciones administrativas, sino que éstos se sitúan en el ámbito de las interacciones público-privado-civil. Ahí el Estado moderno se rige por principios, valores e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia. “En efecto, la acción pública

se mueve en un espacio de interacción, cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial” (Uvalle, 1999: 53).

Todo ello alude a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador; ahí el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gerenciar desde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar en la solución de los problemas públicos (Prats, 2005: 65).

La gobernación basada en la gobernanza no significa anulación sino reequilibrio entre las funciones tradicionales del Estado y las nuevas asumidas por los actores provenientes del campo empresarial y de la sociedad civil. La gobernanza no es un modo de gobernación universal, pero sí el más característico de aquellas sociedades donde la democracia se está institucionalizando extensivamente y aportando más eficiencia y legitimidad al actuar público. La gobernanza no quita nada al valor de la representatividad democrática del gobierno, aunque sí plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de su autoridad (Comunidad Europea, 2005).

El principio de su aplicación se basa en que en la globalización, el gobierno no es el único que enfrenta los grandes problemas sociales del país. Esto no significa desconocer la diversidad y hasta el conflicto de intereses entre los actores del mundo de los negocios y de la sociedad civil. Al aceptar los grados de autonomía y libertad de las diferentes partes y reconocer la necesidad de la interdependencia, entonces se entra en el terreno de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales, y en ese camino los arreglos se pueden plasmar en políticas públicas metropolitanas que puedan entrar a la agenda de las diferentes instancias públicas con la debida legitimidad.

La gobernanza no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas, al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del buen gobierno; en todo caso, la gobernanza coadyuva en su construcción al impulsar el cambio de estructuras a formas más flexibles, demandar funcionarios y gerentes profesionalizados en el manejo de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, invita a pasar de la planeación tradicional a la de visión estratégica, gestionar el conflicto y construir consensos a través de la organización de espacios públicos para la deliberación, basados en normas procedimentales aceptadas por todos, intercambio de información, comunicarse mejor, actuar con transparencia y rendir cuentas en todas las direcciones.

Con lo anterior se busca retroalimentar la confianza en las estructuras de interdependencia; así los intereses generales se van componiendo en procesos de conflicto, negociación y consensos entre los diversos actores involucrados; por eso el gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades en base a la integración y la diferenciación de inquietudes e intereses de y entre los actores. Por eso la gobernanza por redes se adapta mejor al contexto socio-económico actual caracterizado por cambios rápidos, la fragmentación de las estructuras institucionales, los problemas de política interconectados y complejos (Comisión Europea, 2005).

Más allá de la crítica que se le pueda hacer a la elección de la racionalidad procedimental, en la gobernanza su aplicación cuidadosa es especialmente relevante en situaciones de interacción intensa, pues la consecución de resultados depende de la negociación entre las diferentes partes afectadas y de la aportación de información que fluye

en todos los sentidos. Los actuales Estados de bienestar no son más el producto de aquellas burocracias actuando legal e imparcialmente orientadas por el paradigma puro de la opción racional diseñada desde los altos anillos de la tecnocracia. Por el contrario, esos Estados son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y distributivo entre los actores sociales y políticos diseminados por extensas regiones metropolitanas donde viven, trabajan, tienen sus negocios y forman sus patrimonios; esos son los protagonistas de la gobernanza democrática de la que estamos hablando.

En la real politik los gobiernos metropolitanos se ven envueltos en la relación potencialmente conflictiva entre la democracia y la gobernanza, por lo tanto en cada situación concreta puede optar entre varias decisiones:

- No incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen.
- Incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de los actores.
- Adoptar el papel de gestor de las redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y en caso de bloqueo o estancamiento, reimpulsar los procesos a través de la mediación y el arbitraje.
- Construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad (Prats, 2005: 72).

No toda la gobernanza es democrática. Un mero paternariado entre sector público y privado puede construir gobernanza pero no será

democrático, sino en la medida que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisional. El ninguneo de grupos de interés significativos, pone en riesgo de deslegitimación o desafección democrática y entonces el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. El ideal democrático exige la inclusión simétrica en todas las políticas públicas de todos los intereses concernidos.

Pero todo esto forma parte del análisis axiomático de la gobernanza en donde lo que consideramos son los valores y principios que la motivan, pero ya desde los ámbitos de la política, Kicker ha identificado críticas importantes que habría que considerar antes de emprender cualquier acción que tenga que ver con la gobernanza:

- El gobierno puede desatender el interés general al asumir compromisos con grupos específicos y particulares, aún cuando éstos tengan su origen en la sociedad civil.
- Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al darle tanto peso a la diversidad de intereses dispersos.
- Los procesos decisionales pueden no ser tan transparentes y hacer imposible determinar quién es responsable de qué acción a la hora de la implementación.
- La intervención parlamentaria y de los órganos de autoridad representativa es escasa, lo que plantea un déficit democrático grave, sobre todo en regiones metropolitanas en donde el tema de las soberanías estatales y las autonomías de los gobiernos locales es delicado (Prats, 2005: 73).

Por el contrario, en favor de impulsar la gobernanza metropolitana hay que hacer énfasis en aspectos positivos que están justificando su práctica y extensión a todos los niveles de gobierno y organizaciones del sector privado y de la sociedad civil:

- Las políticas metropolitanas se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración de los diversos actores interactuantes de las diversas comunidades que componen la metrópolis.
- Las políticas metropolitanas alcanzan una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.
- La participación interactiva y simétrica al involucrar intereses y valores diversos favorece el principio democrático.
- Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos metropolitanos, incrementando su efectividad y eficacia.
- Las redes reducen los costes de transacción en situaciones conflictivas y de toma de decisión compleja en contextos metropolitanos y reequilibran las asimetrías de poder al aportar canales de influencia más allá de las estructuras formales.
- Las redes incrementan el capital humano y social en las regiones metropolitanas (Cerrillo en Prats, 2005: 74).

Finalmente lo que podemos puntualizar es que la gobernanza democrática ha avanzado en las ciudades europeas gracias a la aplicación de por lo menos cinco principios:

Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia... Su aplicación también está a su vez reforzando los principios de proporcionalidad y subsidiaridad en los gobiernos (metropolitanos), pues en última instancia, la gobernanza no es sustituto del gobierno, más bien es una forma de gobernación que le agrega legitimidad a la autoridad democrática (Comisión Europea, 2005).

Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos y en menor medida Alemania y Francia se han caracterizado por tener unas relaciones entre el Estado y la sociedad altamente medidas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios y demás grupos de interés organizados, los sindicatos, y las organizaciones voluntarias han ejercido gran y variada influencia en todos los ámbitos del proceso de las políticas públicas.

Coordinación y gobernanza

Sorprendentemente a pesar de que el concepto de coordinación ha sido muy difundido y utilizado en el ámbito público mexicano, no ha sido definido con claridad, pues a pesar de la importancia que reviste en la práctica de las grandes organizaciones y el papel clave que desempeña en la administración pública y privada, no existe consenso en cómo se entiende y menos al momento de practicarlo en las organizaciones.

De entrada lo podemos entender como producto necesario de la división del trabajo y cuando ésta se da en organizaciones jerárquicas

debe haber necesariamente superiores y subordinados. Bajo otras circunstancias un plan se puede llevar a cabo en coordinación entre pares, de tal manera que todos trabajan y actúan en función de un objetivo común. El problema es que en organizaciones complejas o en redes organizacionales es raro encontrar casos puros, más bien siempre se registran fuertes jalones entre los actores para definir quién comanda (Guilick, 1999: 194).

Es muy frecuente utilizar este término para describir aquellas acciones en la que se da un proceso voluntario de cooperación y colaboración entre individuos y organizaciones gubernamentales con atribuciones y jurisdicción claramente establecidas con el fin de intercambiar información, establecer una visión conjunta sobre algún problema público y realizar acciones conjuntas, pero la discrepancia empieza justamente cuando se trata de darle significado a la interpretación de cómo o quién coordina.

Ha sido hasta hace poco tiempo, con el creciente interés de las alianzas estratégicas entre las empresas y el reconocimiento tardío del aporte que efectúan las redes interorganizacionales bien desarrolladas, que ha comenzado a prestarse atención a este fenómeno de la coordinación, (Metcalf, 243: 1996) y más últimamente, por el generado a partir de las complejas redes de relaciones intergubernamentales vinculadas con la gobernanza entre los países miembros de la Unión Europea.

Por lo anterior es importante, sobre todo en las experiencias relacionadas con regiones metropolitanas, identificar al menos las tres fuentes de coordinación que normalmente están presentes en la mayoría de los casos:

- una de las autoridades tiene mayor poder que el resto;
- existen órganos consultivos para aumentar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas y;
- algunas funciones específicas son manejadas a nivel metropolitano por dependencias gubernamentales de gran escala (Ward, 1996: 63-64).

En las instancias intra e intergubernamentales en donde se genera el fenómeno de “descoordinación”, el problema tiene tres dimensiones:

1. En el nivel de coordinación intraorganizacional, que se da entre las unidades administrativas de una misma institución;
2. En el nivel de coordinación intergubernamental bilateral, que se da cuando entre dos instancias de gobierno no hay acuerdo para el desempeño sobre algún asunto que afecta sus jurisdicciones de manera común;
3. En el nivel de coordinación intergubernamental tripartita; en este caso se ven involucradas las tres instancias de gobierno reconocidas constitucionalmente, ya sea en regímenes federales o unitarios.

La fuente de esta “descoordinación” encuentra su origen en el diseño de las leyes, la manera en cómo las interpretan los actores políticos a la hora de ejercer sus funciones y la competencia partidista generada por las posibilidades de alternancia en el poder (Umaña, 2001: 22).

De hecho el fenómeno de la coordinación surge ahí donde la fragmentación administrativa y la descoordinación son las que reinan y ésta es producto de la proliferación de unidades político-administrativas, el traslape de funciones y responsabilidades, la existencias de distritos especiales que sectorizan la acción pública o territorios de jurisdicción de diferentes autoridades públicas y la extensión de una región metropolitana. La coordinación aparece con la finalidad de dar orden y coherencia entre las disposiciones y acciones de las distintas instancias de gobierno, estando de por medio la adecuada comunicación de información, propósitos, fines y misión, incluso entre actores no gubernamentales.

La coordinación resulta ser una iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social, en el marco de un sistema político que se caracteriza por la administración del conflicto, a través de diferentes mecanismos. Por ello también es importante la concertación, la consulta y la participación que los organismos deben establecer en su entorno para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Desde la literatura anglosajona este problema de la fragmentación administrativa se ve en dos perspectivas antagónicas, la que la considera como un indicador de caos patológico para las estructuras organizativas del gobierno o la que la ve como signo de algo ordenado y saludable que favorece la competencia entre las dependencias gubernamentales para ofrecer mejores bienes y servicios, promueve la responsabilidad de los funcionarios y facilita la elección pública. Partiendo del enfoque catastrofista los diseñadores de la reforma tienden a la simplificación administrativa intraorganizacional y plantean la necesidad de una autoridad metropolitana con una lógica territorial de gobierno unitario y enfatiza la modernización administrativa.

En cambio el enfoque de la opción racional acepta el reto de la complejidad administrativa, opta por las modalidades más descentralizadas y hacia unidades territoriales con una lógica sectorial de gobierno, todo ello bajo una racionalidad de rendición de cuentas y con amplios procesos democratizadores y participativos por parte de la población que se orientan hacia la gobernanza (Umaña, 2001: 10-14).

Es obvio que el concepto de coordinación significa que las partes de un sistema trabajan más eficiente, fluida y armoniosamente que cuando no se produce dicha coordinación. El espíritu de la coordinación es el trabajo de conjunto, en este caso, de una compleja red de organizaciones estatales todas ellas con diferentes niveles de soberanía, autonomía y legitimidad frente a la ciudadanía, por lo que la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional y el interés burocrático, engendra tendencias centrífugas; aún así puede afirmarse que la coordinación no impide, frustra o niega las actividades de las diferentes unidades que componen el sistema. De esa manera, el todo se desempeña mejor que la suma de las partes o por lo menos impide la disgregación y la fragmentación (Metcalf, 1996: 243).

La experiencia de gobernanza de multinivel en Francia

París no es solamente la ciudad turística más visitada del mundo, es el centro económico y cultural más importante de Francia, 5ª economía

del mundo, 3ª de Europa y la primer agricultura del continente.⁷ Por lo mismo, es el lugar privilegiado de una administración pública constantemente en expansión. Al igual que en otras ciudades del mundo, en la década de los 70's las oficinas desplazaron del centro a la industria y la vivienda popular, pero siempre se enfrentaron a espacios ocupados y construidos en el pasado con una alta densidad de población que dieron una lucha frente a la modernización forzosa de los barrios orientada por la racionalidad del beneficio de las grandes firmas y de las diferentes capas de la burguesía de los cuadros superiores que demandaban la reubicación de sus nuevos centros de trabajo y de esparcimiento.

La "Reconquista Urbana de París" arrancada desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, poco a poco fue tomando forma de política pública de Estado entre 1964 y 1970 y convirtiéndose en punta de lanza para la transformación de París en una ciudad directiva, y en un getto internacional para cuadros sedientos de modernidad, pero consumidores de una historia que se transformó en museo. La resistencia eficiente contra aquel proyecto de "comerciantes de la ciudad" fue el movimiento social y estudiantil de mayo de 1968, que mostró su fuerte disposición por oponerse a ese programa oficial al que aquella oposición llamó "Renovación-Deportación", para conservar su ciudad, su barrio, su vivienda y su modo de vida (Castells, 1974: 19).

⁷ Dentro de una Francia urbana al 90%, las ciudades y particularmente sus metrópolis son los centros decisivos de un espacio económico terciarizado, que se convierten en los puntos nodales del territorio. Además siguen creciendo; incluso París que es la más grande y la más ganadora de todas las ciudades francesas. Dominique Mignot se pregunta: ¿conviene por este motivo limitar el desarrollo de los territorios?, ¿qué tipos de actividades se ven atraídas por estas grandes ciudades y cómo la organización productiva en plena transformación se inserta en estos territorios? Él ve que más allá de las fuertes disparidades espaciales y el desarrollo de la segregación, la tendencia no consiste en el intervencionismo público, sino más bien en "dejar que pasen las cosas", inspirado en el liberalismo europeo y el resultado ha sido el crecimiento de las grandes aglomeraciones (Mignot, 2003: 17-18).

El movimiento de mayo de 1968 tuvo repercusiones posteriores, pero por la falta de incorporarse a un movimiento más general de clase, en el tiempo se fue diluyendo, dejando en manos del Estado nacional francés las decisiones importantes de lo que pasaría en adelante con París, en tanto que esta ciudad había perdido su autonomía política desde 1871, cuando la población comunista se levantó en armas durante la llamada Comuna de París.⁸

La Ville de Paris tiene una forma de gobierno bastante compleja y peculiar, pues la ciudad es una Comuna a la usanza más antigua, pero a la vez un Departamento típico del sistema unitario francés; el titular de la jefatura (le mairie) fue elegido por sufragio universal por primera vez apenas en 1978, eso lo convierte en el presidente del Consejo General de la Mairie de Paris desde donde se maneja la administración de la ciudad y se ejecutan los programas de ayuda social, los equipamientos escolares, entre muchas otras cosas y para lo cual cuenta con la burocracia más grande de la Region de Île-de-France: 44,000 empleados públicos, uno por cada 50 parisinos.⁹

La policía de la ciudad depende del Ministerio del Interior y los bomberos del Estado nacional; el sistema de transporte en común depende del Sindicato de Transportes Parisiense a nivel de toda la Region de Île-de-France, pero es manejado por un Consejo en donde hay representantes de los gobiernos de los 8 Departamentos que forman la Región y del

⁸ La autonomía municipal en la Ciudad de México también se perdió en 1928, cuando el General Álvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa para eliminar las elecciones de presidentes municipales locales debido a lo complicado que se hacía el ambiente político para los grupos en el poder. De hecho, el gobierno del Distrito Federal, en calidad de territorio sede de la capital nacional, siempre estuvo bajo la potestad del Estado Nacional hasta la revolución de 1910-1917; a principios del siglo XX este territorio fue convertido en el Departamento del Distrito Federal, gobernado por un Regente que nombraba el presidente como uno más de los miembros de su gabinete.

⁹ En este caso la figura del prefecto cede su lugar al mairie, que se convierte en la autoridad ejecutiva sobre una buena parte de los servicios locales (Vasseur, 1999: 5).

Estado. Por su parte el sistema hospitalario de la Región depende doblemente de los ministerios centrales de Salud y de Presupuesto.

La Ville de Paris, está dividida en 20 municipios (arrondissements) en los que hay elecciones cada seis años para nombrar a los 517 consejeros (entre 13 y 39 por cada arrondissement según la cantidad de población) de los cuales 163 cabezas de listas forman el Conseil de Paris, que en cierta forma es el parlamento local, del cual como ya dijimos es presidente el mairie elegido de entre ellos mismos. Estos consejeros a su vez tienen derecho a nombrar hasta una cuarentena de adjuntos, que se convierten en los ministros de la administración pública que cuenta con una estructura organizacional bastante pesada (Vasseur, 1999: 4).

Los 20 arrondissement que componen la Ville de Paris están muy limitados en facultades y presupuesto, pero son la base institucional de una gestión urbana que se construye a partir de una democracia local y de barrio deliberativa y que en los últimos años ha permitido, incluso a la oposición representada en el Consejo General, entablar un diálogo constructivo con los funcionarios de la administración, sin importar que las horas dedicadas a las sesiones mensuales hayan pasado de 80 a 140 horas anuales (Vasseur, 1999: 8). De esta situación es que se reconoce como uno de los problemas institucionales de funcionamiento por las relaciones complicadas y conflictivas entre la Mairie y la administración.

Paralelamente cada arrondissement forma su Consejo y nombra su Mairie, pero cualquier asunto de importancia que sea tratado ahí, pasa por la autorización del Consejo de París y su poder financiero está limitado a sus autorizaciones, además de que sus servicios administrativos dependen centralmente de l'Hotel de Ville, sede de los

poderes legislativos y ejecutivos de la Mairie de Paris. Lo que se puede deducir hasta aquí, es que por un lado el poder que ejerce el Estado sobre la gestión de la capital es propio de su tradición centralista, pero a su vez la preponderancia de la Mairie de Paris sobre los 20 arrondissement es notable.

Esta situación empezó a cambiar en Francia a comienzos de los 80's cuando las leyes descentralizadoras llevaron a cabo una nueva redistribución territorial a partir de los 95 Departamentos existentes en el territorio continental desde 1965, creando así 22 regiones territoriales, cada una con su Asamblea Constitutiva, un Consejo Regional y éste a su vez asistido por una segunda Asamblea que agrupa las fuerzas de la sociedad civil vecindadas en el territorio: el Consejo Económico y Social Regional, a través del cual las cámaras y sindicatos exponen sus reivindicaciones ante los poderes públicos.¹⁰

En el caso de París y su zona metropolitana lo que se creó fue la Region de Île-de-France que abarcó 8 Departamentos territoriales entre los que se incluyó al más fuerte: la Ville de Paris.

Obviamente la creación de un gobierno metropolitano regional surge en el centro de un conflicto político muy fuerte entre los actores de la ciudad central, sus municipios y el gobierno nacional. Cada instancia,

¹⁰ En México sería imposible hacer una redistribución territorial al estilo francés, porque allá su segundo nivel de gobierno se compone de 95 Departamentos sobre un territorio de la cuarta parte del tamaño de la que tiene México; por eso cuando tuvieron que pensar en regionalizar lo que hicieron fue agrupar Departamentos para crear 22 regiones metropolitanas de nivel intermedio entre los Departamentos y el Estado nacional. En la ZMVM no se podría institucionalizar un gobierno intermedio entre las dos entidades, ni se le podría quitar al Estado de México 58 de sus 125 municipios para fusionarlos con el DF para crear el estado del Valle de México, pues eso tendría muy altos costos de transacción política y de cualquier manera no se garantizarían mejores resultados de gestión regional.

desde su perspectiva sabe que pierde poder, recursos y competencias frente al nuevo Consejo Regional emergente. Al encontrarse entre poderosos Departamentos vinculados al Estado nacional y una región con fuerza creciente apoyado por las políticas de la Unión Europea, las funciones y poder de la Ville de Paris parecen cada vez más limitadas (Smith, 2003: 142-145).

Por eso los partidos tradicionales tienden a oponerse a las reformas regionales y a la creación de organismos de esa dimensión, o cuando menos, a impedir un cuestionamiento radical de la organización preexistente que ellos crearon y de la cual se sirven. En cambio los nuevos partidos intentan promover las reformas para abrirse sus propios espacios de poder en las nuevas instituciones. Defender la constitución de una autoridad metropolitana es optar por políticas públicas más eficaces en términos de solidaridad, armonía social y de crecimiento económico, pues las grandes metrópolis son los lugares cruciales para las empresas, pero esto pone al descubierto los intereses creados a lo largo de la formación de las instituciones que se quieren reformar.

La Region de Île-de-France ha estado sometida en parte por el Estado nacional, que a través de sus actuaciones de “planificador dirigista” conforma el funcionamiento económico y social de la megalópolis. El Estado garantiza el funcionamiento de la capital; este solo acto controla las variables fundamentales del desarrollo metropolitano dejando de lado el papel importante que pudieran tener los actores económicos, como sí sucede en muchas otras ciudades del mundo, incluso en otras ciudades de Francia. Diciéndolo en los términos comparativos de

Christian Lefèvre, en Francia el Estado se ocupa de París, mientras que en Inglaterra el Estado no se ocupa de Londres.¹¹

Allí el Estado ha gestionado la capital de Francia según sus propias lógicas. La llegada de la descentralización y la creación de una institución regional, han cambiado poco esa situación. Parece pues, que la ciudad de París es en realidad el gobierno francés. Por eso, ante un mundo globalizado y un país en proceso de integración dinámica con Europa, vale la pena preguntarse ¿qué institución parece más adecuada para representar los intereses de París: ¿el Estado o el Consejo Regional?.

Algunos actores económicos se han manifestado a favor de la Region, ya que ven en el Estado más bien un interés de visión nacional. El Estado francés mantiene una política de reequilibrio a favor de la provincia a través de políticas de ordenación del territorio, por lo mismo en algunos momentos ha desfavorecido a la Region de Île-de-France con los fondos estructurales europeos y con la deslocalización de unidades administrativas y económicas (Lefèvre, 2001: 15).

Aún así la región fortalece sus poderes y gana reconocimiento entre los diversos actores económicos que se agrupan y fusionan bajo lógicas regionales.¹² Actualmente el Consejo Regional tiene competencias en materia de transportes, educación, salud e instrumentos de control del territorio, sin embargo hay fuertes resistencias del Estado para que se convierta en el nuevo pivote de la metrópoli parisina, poniéndole como

¹¹ Castells ya advertía del poder central de los tecnócratas urbanos sobre la capital parisina e incluso de sus capacidades de convocatoria para articular el sistema de planificación con un sistema de participación como si se tratara de una acción comunitaria en el que los buenos ciudadanos discuten los detalles de las normas generales y su aplicación sobre los casos particulares de sus barrios (Castells, 1974: 9).

¹² La Cámara de Comercio y de Industria de Île-de-France decidieron fusionarse desde 2001 tomando como referencia la región (Lefèvre, 2001: 16).

contrapeso el desarrollo de los Departamentos y el incremento del poder de las estructuras intermunicipales por vía de las comunidades de aglomeraciones surgidas de la Ley de 1999.

En particular la Ville de Paris, percibe mal el incremento de poder de la Región, aún cuando continúa siendo por el momento la entidad local más fuerte del país con un presupuesto de 6,000 millones de euros frente al tres veces menor de la Región. Este malestar también es patente entre los otros Departamentos de la Region, que perciben a la instancia regional ocupando una posición de supremacía en un sistema nacional refundado.

Para los países miembros fortalecer la Unión Europea ha implicado profundas adaptaciones del funcionamiento y de las competencias a todos los niveles administrativos, con el fin de ajustarse al marco jurídico y normativo que sirve de base a las intervenciones estructurales. Para tal efecto en todas las regiones candidatas a recibir fondos se han desplegado esfuerzos considerables en los ámbitos siguientes:

1. Creación de un marco jurídico apropiado para la aplicación de la política regional; realización de una división administrativa del territorio similar a la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas;
2. Definición de programas regionales de desarrollo integrados y plurianuales; definición de las competencias del conjunto de partes responsables de la ejecución de la futura política regional en los países candidatos;

3. Cumplimiento de los principios generales de las intervenciones estructurales: programación, cooperación, adicionalidad, gestión, seguimiento, evaluación, pagos y controles financieros.
4. Por esa razón, los Estados miembros y las emergentes regiones metropolitanas tienen necesidad del apoyo de las políticas comunitarias para superar sus condicionantes, desarrollar sus ventajas comparativas y evolucionar mejor en un entorno cada vez más competitivo. La futura política regional se concentrará en un número limitado de temas clave: la innovación y la economía del conocimiento, el medio ambiente y la prevención de los riesgos, la accesibilidad y los servicios de interés general.
5. Un extenso abanico de actividades, que van desde las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la salud, la educación y los servicios sociales.
6. Una gran diversidad de servicios, desde el nivel europeo, o incluso mundial, al nivel puramente local.
7. Servicios prestados sobre bases diferentes.
8. Organizaciones que varían según las tradiciones históricas, geográficas y culturales así como en función de las características de su actividad.

Entre 2000-2006 la Región ha contado con un presupuesto de 215, 000 millones de Euros. La gestión de los Fondos Estructurales progresa pero todavía es posible mejorarla. Su política regional obedece a cuatro principios generales:

- La programación supone la planificación de los gastos para una serie de años; ha incrementado la estabilidad y coherencia pero, en contrapartida, han aumentado los plazos de aprobación.
- La cooperación en la concepción y la aplicación de los programas se ha reforzado, lo que supone la movilización de una serie de protagonistas: las autoridades regionales y locales, el sector privado, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Una cooperación eficaz mejora la buena selección de destinatarios y la evaluación de los proyectos así como la difusión de la información.
- La concentración de los fondos significa que el apoyo financiero se orienta hacia las regiones que más lo necesitan.
- La adicionalidad implica que, para un proyecto dado, los fondos comunitarios completan otras financiaciones públicas y privadas (Unión Europea, 2005).

Lo que se ha venido dando en París es la superposición gradual del nuevo sistema de gestión metropolitano basado en la nueva triada Europa-región-metrópoli, por encima de la vieja triada Estado-Departamento-arrondissement. Nada es definitivo, sin embargo, en la racionalidad integradora y homogeneizadora europea, la fuerza de las tendencias expansivas y reconcentradoras requieren más de una

gobernanza regional-global que de una gobernación nacional-local, y en ese sentido vemos en las capacidades del gobierno metropolitano regional la mayor racionalidad y legitimidad que se requiere para alcanzar mejores niveles de competitividad, calidad de vida y gobernanza, pues al Estado nacional le quedan preocupaciones más generales sobre todas las regiones, además de sus propias preocupaciones nacionales en las que los demás niveles de gobierno no tienen jurisdicción, mientras que los departamentos y los municipios, aún asociados bajo el viejo modelo unitario francés, no alcanzan ni en recursos ni en facultades a resolver la problemática que plantea el espacio funcional de las emergentes regiones metropolitanas creadas en Francia.

De lo que no puede haber duda, es que sea cual sea el destino de este régimen institucional, la democracia y el empoderamiento constitucional de los diversos actores políticos y económicos, permea y da legitimidad al accionar público metropolitano, sea desde el gobierno regional o sea desde los departamentos y la gobernanza de multinivel, avanza ofreciendo una opción política para redistribuir el poder metropolitano, dirimir conflictos y diferencias al aceptar la diversidad, propiciar la inclusión de las cámaras empresariales y sindicatos, elevar la competitividad y la productividad de las redes organizacionales y mejorar la calidad de gobernación para las regiones.

Ciudad de México: entre la coordinación intergubernamental y la gobernanza

La Ciudad de México es la segunda megalópolis más grande del mundo con cerca de 22 millones de habitantes que incluye una zona metropolitana con 59 municipios del Estado de México y 16 delegaciones territoriales del Distrito Federal (ZMVM). Tempranamente en 1978 se creó

la Comisión de Conurbación del Centro del País (CCCP) que abarcaba a siete entidades que incluían a Querétaro, pero después de 12 años y de una existencia intrascendente y sin resultados en su propósito institucional de generar capacidades de planeación y gobernación regional. Aunque aquella experiencia fundacional fue apoyada por el presidente de la república, por diversas razones, aquel primer proyecto de gobernanza de multinivel gubernamental fracasó después de intentos infructuosos de reunir a un pleno exageradamente grande (cerca de 100 miembros). A partir de los 90's el modelo metropolitano de gestión se fue deslizando hacia la modalidad de Comisiones Metropolitanas sectorizadas y acotadas en facultades y limitadas geográficamente a entre 27 y 33 municipios, más las 16 delegaciones del DF. El radio mayor de 59 municipios, sólo es considerado desde 1998 por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de la SEDESOL, para efectos de planeación indicativa sobre uso del suelo, reservas territoriales, asentamientos y megainfraestructuras.

En la actualidad se cuenta con nueve organismos especializados que son:

- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje, 1994.
- Comisión de Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 1994.
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, 1994.
- Comisión de Límites, reactivada en 1994.
- Comisión Metropolitana de Protección Civil.

- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1995.
- Comisión Ambiental Metropolitana, 1996.
- Comisión para el Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, 1996.
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, 1998.¹³

Como correspondencia para dar seguimiento a las recomendaciones de estas Comisiones, los gobiernos del Estado de México y del DF crearon unidades centralizadas como la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del gobierno del Estado de México, después elevada a rango de Secretaría General de Asuntos Metropolitanos y en el DF, la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos y Delegacionales.

Mientras se mantuvo el sistema presidencialista (año 2000), las nuevas Comisiones Metropolitanas realizaron operaciones dominadas por gobierno federal y con modestos avances de gestión en materia de transporte público y ambientales, pero una vez que avanzó el pluripartidismo, la alternancia y la cohabitación, su funcionamiento y operación se fueron deslizando hacia formas menos verticales, pero más conflictivas y competitivas, determinadas

¹³ Es un órgano superior colegiado y bilateral que surge por convenio entre el gobierno del DF y el Gobierno del Estado de México para darle integración al trabajo de las otras comisiones metropolitanas; sus principales facultades son: proponer ante los congresos locales las resoluciones, programas y proyectos en materia metropolitana para su ratificación. Su presidencia es conjunta y cuenta con un secretariado conjunto y un consejo técnico que acuden a las reuniones de trabajo del pleno y del pleno ampliado a las que se suman presidentes municipales e delegados y a las sesiones públicas del pleno a las que podrán asistir informadores públicos e invitados. Durante los gobiernos de López Obrador y Montiel no operó con regularidad (CECM, en COMETAH 1998: 1-12).

e influidas por los problemas de la arena política relacionados con las elecciones en los tres niveles de gobierno.¹⁴

El gobierno del Distrito Federal, cuenta con una Asamblea Legislativa con facultades más limitadas que las de los congresos locales de las otras entidades; tiene control del cuerpo de bomberos y del Sistema Metro, que llega a algunos municipios conurbados; además cuenta con un subsistema de salud pública complementario, pero el jefe de la policía y el procurador de justicia son designados por el presidente de la república a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal; el sector educativo relacionados con el sistema escolar de educación básica y media básica está por ser descentralizado del sistema federal al gobierno del DF.

Ya en el funcionamiento cotidiano, la correlación de fuerzas y los problemas de la arena política complican las actividades al interior de los grupos de trabajo de cada Comisión, por lo que la gestión ha estado atrapada en un campo minado de relaciones intergubernamentales muy conflictivas e ineficaces, situación que se traduce en muy pobres resultados y graves problemas para la integración de la ZMVM.

En la última década las 9 Comisiones han funcionado muy irregularmente, a pesar de que se hayan creado sendas oficinas de coordinación metropolitana en los respectivos gobiernos subnacionales, lo que ha

¹⁴ El PRD llegó al gobierno del DF a partir de 1997 con alternancia en algunas delegaciones; el PAN llegó al gobierno federal a partir de 2000, con poca influencia en la capital nacional y un congreso federal con mayoría relativa priísta; mientras tanto, el PRI se ha mantenido en el gobierno del Estado de México, pero con alternancia constante en los municipios conurbados.

hecho de la región una zona a la baja en los índices de desarrollo humano, calidad de vida¹⁵, bienestar social¹⁶ y competitividad internacional.

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de la SEDESOL tiene alcances en materia de planeación territorial; es un organismo con miembros designados por los poderes ejecutivos federal y locales y no tiene facultades ejecutivas, sólo planea y genera bases de datos e información especializada; su Consejo se ha reunido en cuatro ocasiones desde su fundación, pero a partir del 2000 los grupos técnicos han avanzado en planes y proyectos de los que han surgido consensos, pero sin concreción en acuerdos que se materialicen en obras de infraestructura metropolitana o nuevas políticas de desarrollo.

La Comisión Ambiental Metropolitana tiene algunas funciones ejecutivas y regulatorias que se relacionan con el monitoreo de los contaminantes en el Valle de México y con la regulación de los centros de verificación vehicular para el Programa Hoy no Circula, todo ello con la finalidad de mantener el equilibrio en un ambiente¹⁷ tan castigado; ésta también se ha reunido en sólo cuatro ocasiones y más bien los dos gobiernos

¹⁵ Según la Organización Mundial de la Salud la calidad de vida es: “la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno” (Wikipedia, 2006).

¹⁶ Se entiende como bienestar social al conjunto de factores que participan en la calidad de vida de la persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad y satisfacción humana. El bienestar social es una condición no observable directamente, sino que es a partir de formulaciones como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro. Aún así, el concepto de bienestar posee una importante carga de subjetividad (Wikipedia, 2006).

¹⁷ Se entiende por ambiente el entorno o suma total de aquello que nos rodea y que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del hombre y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura (Wikipedia, 2006).

subnacionales han implementado políticas aisladas que las más de las veces los confrontan, más que complementarse.

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad cumple funciones regulativas en los asuntos más urgentes, como los relacionados con las líneas de transporte público y concesionado, sobre todo en lo que respecta a las rutas que traspasan los límites entre municipios y delegaciones. Su Consejo se ha reunido en once ocasiones, pero no se han podido establecer nuevos acuerdos que le den una solución integral a los problemas estructurales de la vialidad y el transporte.

Los reportes generales de estudios sobre las otras Comisiones, es que sus reuniones y avances son esporádicos y de poca repercusión para el nivel de gestión metropolitana; por ejemplo, la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana se ha reunido en tres ocasiones y el abasto de agua que proviene del Estado de México se resuelve unilateralmente en instancias federales.

La Comisión Metropolitana de Protección Civil ha sido más efectiva en sus funciones; su Consejo se ha reunido en 22 ocasiones para plantear estrategias de prevención a los daños que ocasionan los siniestros naturales en zonas compartidas de riesgo, mientras tanto la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia, presionada por los altos índices de criminalidad y la lógica de operación territorial de la delincuencia, se ha mostrado más abierta a la colaboración llevando a cabo 25 reuniones de su Consejo en busca de resultados más efectivos, mientras que la Comisión de Límites activada en 2004 sólo se ha reunido el día de su instalación sin dar a conocer resultados sobre su temática.

Otro organismo que podría jugar un papel importante sería la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, ya que ésta fue convenida entre los dos gobiernos vecinos en 1998 y se comprometieron con un programa compartido para resolver la mayoría de los problemas planteados desde las otras Comisiones Metropolitanas y aunque el presupuesto transexenal requerido para su ejecución fue aprobado por la Cámara de Diputados en 1998, después, todo se quedó congelado. Esta Comisión no se reunió desde el 2000, pues la llegada de Arturo Montiel (PRI) al gobierno del Estado de México y la de Andrés Manuel López Obrador al del DF (PRD), influyó para que las luchas políticas y los procesos electorales intermedios (2002 y 2003) por los municipios, las delegaciones y las diputaciones locales y la presidencia de la república (2006) fueran prioritarios, por encima de la gobernanza requerida para la construcción de consensos para la política metropolitana regional.

Lo que imperó, hasta antes de la llegada de Enrique Peña Nieto y Alejandro Encinas a mediados de 2005, fueron las acciones unilaterales de los gobiernos, pero a partir de ese momento se restablecieron los contactos y se reactivó la Comisión Ejecutiva Metropolitana, echando a andar varios programas importantes para la Zona Metropolitana del Valle de México, aunque, al igual que en París, los municipios y las delegaciones se quedan afuera de las negociaciones, por no tener facultades de rango metropolitano y sólo en casos aislados llegan a tomar acuerdos intermunicipales para resolver los asuntos menores y más urgentes ligados a problemas limítrofes.¹⁸

¹⁸ Los mismos alcaldes y delegados señalan que la falta de consensos convierten en tierra de nadie la franja fronteriza entre entidades, pues aunque la Comisión Ejecutiva Metropolitana tiene detectados 13 puntos conflictivos a lo largo de los 173 kilómetros de colindancia en los que se padecen más de un problema de difícil solución; la lógica de la gestión territorial es de adentro hacia fuera y siempre se dejan para el último las zonas limítrofes (Rosique, 2003: 282).

En la experiencia mexicana no se tiene contemplada alguna reforma institucional que trastoque el orden territorial como ocurrió en Francia; más bien desde los primeros tiempos, la estrategia se ha centrado en la coordinación intergubernamental, como una forma limitada de gobernanza metropolitana, pues sólo participan entes gubernamentales. Esto significa que nadie ve con buenos ojos dar reconocimiento institucional a la región metropolitana. Lo que además se tendría que poner en duda es si es democrática, pues en el accionar de las Comisiones, los actores económicos y sociales, quedan fuera de la toma de decisiones o cualquier otra forma de participación en las políticas públicas.

Reflexión final

- La gobernanza democrática se está convirtiendo en una forma de gobernanza metropolitana que está generando resultados del accionar público con más consenso calidad, legitimidad y aprobación de amplios sectores de la ciudadanía.
- Aunque la gobernanza hace más compleja la gestión metropolitana y obliga a sus gobiernos a operar en los límites de la legalidad constitucional e incluso estar en peligro de alejarse del interés público y actuar sin la suficiente transparencia, su práctica, al ser incluyente y atender a la diversidad de intereses, termina logrando resultados altamente satisfactorios para los públicos involucrados.
- La globalización está impulsando nuevas modalidades de gestión, de tal manera que el Estado se ha tenido que reformar

incesantemente, descentralizando su poder y sus recursos hacia los gobiernos locales y regionales, para que sean éstos los que respondan a la demanda de competitividad y complementariedad de sus ciudades a través de un modelo de gobernación en el que la gobernanza democrática está desplazando o conviviendo con el viejo esquema burocrático o gerencial, pero siempre mejorando los resultados de la gestión pública.

- En Europa las ciudades mundiales han visto muy reforzado el modelo de gobernación interactivo, que permite la convivencia entre varios niveles de gobierno, reduce la fragmentación de las políticas públicas y hace más democráticos los procesos de decisión, en virtud de que todos los organismos de gobierno, operan a través de funcionarios electos, además de que en esos procesos también se encuentran representados los sectores empresariales, sindicales y de la sociedad civil, todos ellos apoyados por el gobierno europeo por un lado y por el gobierno nacional por el otro.
- La coordinación metropolitana en la Ciudad de México, ha tenido limitados logros, ya que se basa en un modelo de relaciones intergubernamentales muy conflictivas, fragmentadas y de bajo perfil constitucional. Lo que se deja de hacer desde sus Comisiones Metropolitanas, se hace de manera unilateral desde cada gobierno, de ahí que el accionar público obtiene resultados de baja calidad y poco satisfactorios para los actores económicos y sociales de la región.
- Las reformas institucionales no son cuestiones secundarias ni poco importantes para las ciudades mundiales, pues el gobierno y todo lo que representan las formas de organización del Estado para sus

territorios, conforman una potencia competitiva, lamentablemente en México los actores políticos no acaban de darle la relevancia que este asunto tiene para elevar la competitividad y calidad de vida en la ciudad y para proyectarla estratégicamente hacia un futuro ya globalizado.

- Cuando estas reformas institucionales se hacen con tiempo, de manera consensuada y democrática y los organismos reguladores y ejecutores creados para la gestión metropolitana operan de manera incluyente y con eficacia las políticas públicas, entonces las ciudades son competitivas, aumentan la legitimidad de autoridad pública, la calidad de vida y elevan su índice de desarrollo humano y social.
- Cada ciudad se desliza hacia cierta modalidad de gestión metropolitana; unas se inclinan por el modelo de coordinación y otras reorganizan los territorios para crear gobiernos de nivel metropolitano intermedios entre el nivel nacional y el subnacional; ninguno es mejor que otro, pero los resultados del accionar público puede darles distintos niveles de legitimidad en la medida en que no se alejen de los principios democráticos.
- Cada modalidad encuentra sus resistencias y problemas a la hora de la gestión de las políticas metropolitanas, pero en el devenir cada uno va dejando evidencia de su eficacia y eficiencia. Lo cierto es que llevar y traer modelos y soluciones de una ciudad a otra no siempre resulta factible, ni ofrece los mismos resultados.
- En el caso de París, a pesar del centralismo del Estado y de las resistencias de los Departamentos que responden al tradicional

centralismo francés, el gobierno metropolitano regional ha tenido logros importantes, gracias a los apoyos de la Unión Europea, que impulsa políticas de desarrollo regional, toda vez que éstas generan beneficios de sustentabilidad en mayor escala.

- Dada la ausencia de un cambio institucional orientado a fortalecer la idea de región, el caso mexicano ha optado por el modelo de coordinación entre los niveles de gobierno constitucionalmente establecidos, razón por la cual el régimen institucional metropolitano opera a partir de Comisiones Metropolitanas especializadas y muy limitadas en facultades y atribuciones. Este sistema se puede considerar mucho más débil e ineficiente que el parisino y con resultados muy pobres, debido a lo limitado de los recursos con los que cuentan los gobiernos locales, su exposición a los conflictos sistémicos del capitalismo periférico y a la competencia política partidista.
- En la Ciudad de México los asuntos metropolitanos más urgentes se resuelven aisladamente desde las fragmentadas y sectorizadas instancias federales y de los gobiernos subnacionales; cada quien de manera unilateral imprime su sello patrimonialista a los planes y programas que trata de imponer a los otros, considerándolos como lo más adecuados y racionales.
- El sistema de coordinación en algunos momentos muestra signos de eficiencia cuando la voluntad de los actores políticos se activa motivada por expectativas coyunturales y de ello se pueden obtener aprendizajes valiosos en materia de planeación y gestión regional, sin embargo la debilidad constitucional de las Comisiones Metropolitanas, hace que los resultados queden a

la deriva, dependiendo de las posturas que adopten los actores empoderados para la toma de decisiones: poderes ejecutivo y legislativo.

- Entre coordinación y gobernanza hay vínculos significativos, siempre y cuando de la primera se generen acuerdos consensuados con la inclusión de los actores significativos, de otra manera el interés público queda al margen y convierte a la coordinación en una simple estrategia de asociación entre actores tecnocráticos y cupulares limitados a intereses de grupo, contrarios a los principios que se practican en la gobernanza democrática.

Bibliografía

Bañón i Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo Comps. (1997) **La nueva Administración Pública**, Alianza Editorial, Madrid.

Borja, Jordi y Manuel Castells (2000) **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, México, Taurus.

CLAD (2000) **IV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**, México.

Castells, Manuel (1983) **La cuestión urbana**, México, Siglo XXI.

_____ (197) **Movimientos sociales urbanos**, México, Siglo XXI.

Comisión Europea, 2005, Página WEB: <http://europa.eu/>

Friedman, John (1986) **“The world city hipotesis”**, Development and Change.

Gulick, Luther (1999) “IX. Notas sobre la teoría de la organización”, en Jay M. Shafritz y Hide Albert C. **Clásicos de la Administración Pública**, México, Fondo de Cultura Económico.

Iracheta, Alfonso X. (1996) **Teorías de la globalización**, México, Editorial Siglo XXI.

Ianni, Octavio (1988) **Hacia una planeación urbana crítica**, México, UAM-Gernica.

Lefèvre, Christian (2001) “Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas”, en Revista **Gestión y análisis de políticas públicas**, Número 20, enero/abril, Madrid, INAP.

Metcalf, Les (1992) “XII Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública”, en Bernardo Kliksberg, Compilador, **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**, México, INAP-FCE.

Mignot, Dominique (2003). “Metropolización: el crecimiento fragmentado de las ciudades”, en Diana R. Villareal González et. al. (Coordinadores), **Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial**.

Estudio comparativo México-Francia, México, UAM-Porrúa.

Olías de Lima, Blanca (2001). “La evolución de la nueva gestión pública” en Blanca Olías de Lima, **La nueva gestión pública**, Madrid, Prentice may.

Oliver Costilla, Lucio (1998). F. “El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital”, en **Estudios Latinoamericanos**. Nueva época, año V, núm. 9, enero-junio, 39-65, México, UNAM-FCPS.

Prats i Catalá, Joan (2005). “La construcción social de la gobernanza” en Vidal y Prats.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2003). **Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio**, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-Porrúa.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca y José Tapia Blanco (1999). “Globalización o escalas en el análisis territorial”, en Patiño Tovar, y Jaime Castillo Palma (comps.) **Globalización y reestructuración territorial**, 2º Congreso: Investigación urbana y regional RNIU, México, UAM-X-RNIU.

Rifkin, Jeremy (1999). **La era del acceso: La revolución de la nueva economía**, Barcelona, Buenos Aires, México, Editorial Piados.

Rose, Richard (1999). El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, México, Fondo de Cultura Económica.

Rosique Cañas, José Antonio (2003). Megalópolis y gobernabilidad en el México central, México, UNAM-FCPS.

Smits, Florens (2003). France, un territoire de l'Union européenne, París, Hatier.

Taylor, Peter J. y Colin Flint, (2002). Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad, Madrid, Tramas Editorial, 2002.

Tershorst, Pieter (2004). "Continuidades y cambios de los regímenes urbanos; el caso de Ámsterdam", pp. 113-138, en Christian Lefèvre, Las megalópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización, Madrid, INAP.

Umaña, Nidia María (2000). Relaciones Inter-gubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: El caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, México, El Colegio de México, Tesis de Maestría en Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano.

**Unión Europea (2005). “Políticas regionales”, en
Página WEB de la Unión Europea.**

**Uvalle Berrones, Ricardo (1999). “La importancia de lo
público en la vida del Estado” en Revista Iztapalapa
46, Políticas Públicas para el siglo XXI, México,
UAM-Iztapalapa.**

**Vasseur, Frédéric, 1999, La mairie de Paris, París,
Presses Universitaires de France.**

**Vidal Beltrán, José María y Joan Prats i Catalá (2005).
Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano. Madrid,
INAP-COLEX.**

**Ward, Peter M. (1996). “Problemas actuales en el
gobierno y la administración de las megaciudades
latinoamericanas”, en Gestión y política pública. Vol.
Núm. 1, primer semestre, México, CIDE.**

**Wikipedia (2006) Página Web: [http://es.wikipedia.org/
wiki/Medio_ambiente](http://es.wikipedia.org/wiki/Medio_ambiente).**



Abstract

La autora analiza y explica la trayectoria de la racionalidad histórica y política que ha tenido la Administración Pública mexicana con base en los factores culturales y políticos que han influido no sólo en su organización, sino también en su funcionamiento, destacando que la dinámica y fortaleza de las instituciones administrativas se relaciona con los procesos de la vida institucional, así como con los proyectos de vida que se definen para alcanzar los fines que la sociedad mexicana proclama para construir las capacidades de sobrevivencia y desarrollo que involucran a la sociedad civil y el Estado, considerando las etapas del autoritarismo y las tendencias democráticas que se desarrollan en un ambiente de mayor pluralidad y convivencia.

La racionalidad histórica y política de la administración pública mexicana

Rina Aguilera Hintelholzer*

Palabras clave: Administración pública, cultura, instituciones, pluralidad y racionalidad.

The author analyzes and explains the political trajectory of the historical and political rationality that has had the Mexican Public Administration with base in the cultural factors that have influenced not only in their organization, but in its operation, outstanding that the dynamics and strength of the administrative institutions are related to the processes of the institutional life, as well as with the life projects that are defined to reach the aims that the Mexican society proclaim to construct the capacities of experience and development which they involve to the civil society and the State, considering the stages of the authoritarianism and the tendencies democratic that are developed in a May atmosphere plurality and coexistence.

**Maestra en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key Words: Public Administration, culture, institutions, plurality and rationality.

Introducción

La vida de las instituciones administrativas se relaciona con la cultura y el desarrollo de las sociedades porque son factores que juegan un papel decisivo en su configuración y comportamiento. Su importancia e impacto obedecen a relaciones de poder que se gestan en las estructuras de poder que se forman y consolidan en la vida de la sociedad y el Estado, dado que son el camino que permite amortiguar problemas y dar respuestas a las carencias de índole colectivo. Las instituciones administrativas desempeñan acciones constructivas para evitar que el desorden se reproduzca como un movimiento que propicia desconcierto. Su contribución para la vida comunitaria consiste en que tienen las herramientas técnicas, presupuestales, reglamentarias y políticas para evitar que la sociedad se consuma en los conflictos y contradicciones.

En este caso, las instituciones administrativas en México son producto de movimientos políticos y sociales que han sacudido a la Nación a través de las Revoluciones Políticas que se condensan con el movimiento de Independencia, la Reforma y la propia Revolución de 1910.

Por tanto, han sido la política y la administración pública los medios que han permitido construir en la visión del México autoritario, las instituciones que el país necesitaba para ingresar y avanzar en la modernidad. El autoritarismo ha tenido un largo periodo de avance y ha sido el modo de vida más longevo que se extendió en la superficie de la sociedad mexicana, pero es a final de los años ochenta de la centuria anterior, cuando ingresa a una crisis irreversible que tiene su explicación en las energías que presionan para que la vida nacional se insertara en la dinámica de los valores y prácticas de la democracia.

A partir de la década de los años noventa del siglo pasado, México acelera su ingreso a los espacios de la democracia y apartir de entonces, la administración pública no se explica en sí misma, sino en razón del vigor de la vida pública, lo cual implica que los gobernados consiguen crear los órganos, procedimientos y prácticas que permiten que el ejercicio del poder sea objeto de pesos y contrapesos, a fin de evitar que los gobernantes carezcan de controles democráticos. Ejemplo de lo anterior, es la creación del Instituto Federal Electoral, con el cual las elecciones se organizan y administran con representantes de la sociedad civil que, con la investidura de Consejeros, asumen la tarea de administrar los procesos electorales.

De igual manera, la creación de la Auditoría de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información, son también instituciones que se inscriben en los imperativos de que el poder sea más público, lo cual implica que sea un poder al servicio de los ciudadanos, no sólo de los centros burocráticos.

En consecuencia, no hay continuidad mecánica en la vida de las instituciones administrativas del Estado mexicano, porque lo autoritario y lo democrático, no sólo son elementos diferentes, sino opuestos. Por tal motivo, la historia de la administración pública mexicana tiene que revalorarse en lo que ha sido el autoritarismo y lo que es el valor de la democracia para no caer en posturas que la definen por su desarrollo uniforme. Consecuentemente, la racionalidad histórica y la racionalidad política de la administración pública mexicana tiene que situarse en su tiempo y circunstancia.

El propósito de estas ideas es analizar y explicar el significado de la racionalidad histórica y la racionalidad política, considerando desde

luego, la lógica del poder, pero también la relación de la sociedad y el Estado.

Contexto histórico

El perfil¹ del Estado mexicano es orientado por la modernidad política hacia la constitucionalidad y la legalidad, como atributos de un poder que se organiza con base en reglas, instituciones y procedimientos de carácter democrático.

El tiempo de la administración pública es histórico y político porque la misma responde a las contradicciones y los procesos de cambio que definen su perfil institucional. Las contradicciones y los cambios políticos estimulan el desarrollo de la administración pública y constituyen un referente ineludible para destacar sus propiedades institucionales que son la base para sistematizar su eficacia en el cumplimiento de las metas y los objetivos de cara a los imperativos que la sociedad civil plantea de manera continua y exigente.

La historia² de la administración pública federal no debe entenderse únicamente como el recuento, la narración o el curso ideográfico de los acontecimientos que comprenden una etapa determinada de la vida nacional. Tampoco como la descripción sistematizada de fechas, organismos, normas, procesos y estructuras que únicamente destacan su carácter formal, pero no el realismo que las define por las acciones y operaciones que dan cuerpo a los procesos de gobierno vías las políticas públicas.

¹ Ver al respecto Arturo García Vázquez, *La Refundación del Estado Mexicano*. México, 2001.

² Consúltese al respecto Ricardo Uvalle Berrones "Democracia y Administración Pública en México, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 2004. pp. 108-132.

Para entender mejor a la administración pública mexicana, es indispensable la reconstrucción de los hechos sociales, políticos y económicos con sentido hermenéutico para localizar, interpretar y argumentar cómo los objetivos y las acciones que la administración pública ha llevado a cabo, se inscriben en la lógica de la institucionalidad política y gubernamental. Sin relación a lo institucional y a la institucionalidad, la administración pública carece de sentido e importancia, pues ella misma es una institución que cumple y ha cumplido con los propósitos que se han definido con base en arreglos que han permitido gobernar la sociedad y racionalizar el ejercicio del poder.

Cuando se utilizan criterios y procedimientos heurísticos en el análisis histórico, se tiene la ventaja de reconstruir el valor de las instituciones no como epifenómenos, sino tomando en cuenta contextos, actores, conflictos, demandas y fórmulas de solución que son inevitables en la vivencia de los conflictos y las tensiones que caracterizan a la vida en sociedad moderna. La reconstrucción histórica no es arbitraria, sino que toma en cuenta la naturaleza del objeto de estudio para insertarlo en la originalidad de las fuentes de consulta, que son la clave para no erosionar el significado de las propias instituciones.

Por ello, la riqueza institucional de la administración pública consiste en que sea interpretada en los espacios de lo social y lo político para determinar sus capacidades de respuesta, que son el medio que permite atemperar conflictos y diseñar soluciones que se traduzcan en respuestas efectivas ante los problemas y las necesidades que se le formulan en la vida social y política.

La historia de la administración pública no se ciñe a la hazaña individual de los dirigentes ni de las camarillas burocráticas, sino a la visión que

tienen los gobernantes y los administradores públicos para afrontar el presente y descubrir los acontecimientos que pueden favorecer o no la vida de la sociedad. La visión de mediano y largo plazo es importante para decidir cómo utilizar la administración pública, pues como medio del quehacer institucional, representa la capacidad instalada de los Estados en el logro de los objetivos de interés común. Inmersa en rebeliones, golpes de Estado, revoluciones políticas³ y guerras civiles, la administración pública ha cumplido con la aplicación de tipos de institucionalidad que refrendan la orientación democrática del poder, o bien, su carácter autoritario.

La historia de la administración pública no es la historia de la eficiencia sin rostro ni de la eficacia sin identidad. Esto implica que la racionalidad administrativa, legal y operativa que ha conseguido, responde a condiciones que estimulan sus respuestas institucionales, las cuales tienen como referente la intensidad y densidad de los acontecimientos sociales y políticos.

Racionalidad institucional

La racionalidad de la administración pública no es esquemáticamente un asunto de medios y fines en sí mismos, sino de capacidades que se producen con la orientación de los políticos y los expertos en el uso de los medios que tienen a su alcance. La racionalidad de la administración pública depende de la calidad de las instituciones y éstas son reconocidas cuando tienen la capacidad de armonizar recursos efectivos con objetivos y metas compatibles. La racionalidad de la administración pública es más pública que administrativa, porque

³ En este sentido, consultar Alexis de Tocqueville. El Antiguo Régimen y la Revolución. Madrid, 1973.

se relaciona con las decisiones de los gobernantes y las acciones que cumplen los cuadros responsables de implementar los programas públicos.

La racionalidad de la administración pública tiene como orientación ordenar y manipular con inteligencia las acciones que se cumplen, aplicando las ventajas del saber profesional, mismo que combina conocimiento, pericias, habilidades y resultados. La racionalidad final de la administración pública es concreta, es decir, produce resultados vinculados con el mejoramiento de la calidad de vida, la disminución de la desigualdad social, el aumento del crecimiento económico, el rendimiento favorable de las economías públicas y la articulación entre el orden político y el bienestar social. La racionalidad⁴ de la administración pública responde a valores; en este caso a los valores de la sociedad moderna, la cual ha optado por la ruta de la democracia institucionalizada, entendida como un sistema de intercambios y arreglos que posibilitan el entendimiento y las fórmulas de negociación que permiten vivir sin tantos sobresaltos e incertidumbre.

En la visión heurística, no hay lugar para reivindicar lo administrativo sobre la racionalidad pública, porque en la memoria activa de la sociedad se registran los resultados obtenidos, no los intentos por llevarlos a cabo. En este sentido, cada sexenio debe ubicarse como un tramo de resultados que se consiguen con el auxilio de las instituciones administrativas, lo cual indica que los gobernantes y los administradores del Estado tienen como tarea esencial lograr que la sociedad viva bien y que la economía funcione con eficacia para obtener de ella, los niveles de bienestar y progreso que se demandan por todos los sectores de la vida productiva y política.

⁴ Sobre este punto consultar a Max Weber, "La política como vocación" en El Político y el Científico. Madrid, 1973.

El estudio y análisis de las instituciones es una veta a considerar de manera importante, para identificar el contexto, los factores y los procesos que son determinantes en su gestación y desarrollo. Las instituciones son producto de planes y acciones deliberadas; responden a valores sociales y culturales que son postulados por las sociedades y los grupos que dan cauce a formas de convivencia.

Las instituciones⁵ son la fórmula que permite el desenvolvimiento individual y colectivo que son la base para alcanzar nuevas etapas de creatividad y vida fecunda. Las instituciones son la base para ordenar, proteger y garantizar que las sociedades tengan los elementos fundamentales que permitan a las fuerzas productivas alcanzar fases de rendimiento y eficacia que son indispensables para asegurar su reproducción.

A este respecto, las instituciones son el motor que favorece el advenimiento de condiciones y relaciones de vida que tienen como meta el cumplimiento de las tareas estratégicas relacionadas con el orden jurídico, político y económico de un país. La importancia de las instituciones es fundamental para dotar a la vida pública de los recursos e instrumentos que permiten su organización en términos de gobierno. En el caso de las instituciones administrativas, es importante situarlas como el medio que favorecen la tarea de gobernar bien, para que la sociedad y el Estado tengan mejores oportunidades de conservación y desarrollo.

El gobierno de la vida pública implica que la administración pública sea valorada como el medio que facilita, coordina y estimula los esfuerzos

⁵ Sobre el tema de instituciones, consultar a José Ayala Espino, Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar. México, 2003. pp. 19-38.

colectivos que deben traducirse en acciones que propician la vigencia del interés público. La administración pública entendida como la actividad del gobierno en la sociedad moderna, tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas que son indispensables para que la vida asociada se desarrolle con apego a los valores democráticos.

El valor institucional de la administración pública es la pista más sobresaliente para comprenderla en un plano de necesidad e importancia, porque sin ella, no es factible la vida asociada, debido a que genera las condiciones que permiten transitar de los problemas a las oportunidades de realización. En el mundo moderno se enlaza con las instituciones que han favorecido el advenimiento de modos y formas de vida, dado que se relaciona con los aspectos vitales que estructuran e impulsan a la sociedad hacia la definición y búsqueda de las metas colectivas. Todo aquello que tiene a derecho a vivir de manera plena e íntegra, es la premisa central de la administración pública.

Por tanto, la administración pública no sólo es vida institucional, sino que se relaciona con los movimientos vitales de la sociedad que son la razón de ser de su complejidad multifacética, entendida como la suma de elementos que permiten combinar los medios y los fines de manera organizada. Los movimientos de la sociedad civil⁶ moderna se vinculan con las actividades productivas, empresariales y comerciales, porque son la estructura básica para organizar a las economías públicas con sentido de equidad y eficacia. De igual manera, las actividades políticas, culturales y sociales son parte activa de los movimientos de la sociedad, y por tal motivo, la administración pública las institucionaliza

⁶ Sobre el tema de la sociedad civil, puede consultarse a Federico Hegel Filosofía del Derecho, Lecturas del pensamiento clásico, UNAM, 1973.

con reglas y capacidades que denotan su interés para que sean uno de los pilares centrales del quehacer público que de suyo es complejo, organizado y diferenciado.

Todo movimiento de la sociedad es motivo de atención por parte de la administración pública, y en ese sentido, sus capacidades de dirección, organización e implementación son importantes para asegurar que la vida productiva tenga rendimientos de alta escala, asegurando que los procesos distributivos de la riqueza material, se orienten por los valores de la equidad social. Sin los apoyos de la administración pública no es viable el desarrollo de la sociedad, ni la pervivencia eficaz de los Estados. Su importancia radica en que interviene en los rubros estructurales y funcionales de los sistemas sociales que necesitan de su intervención para su reproducción y desarrollo. Por eso, los planes, programas, proyectos y acciones, son el camino que permiten alentar y regular las actividades productivas, ateniendo al postulado de la racionalidad pública.

En efecto, el orden y la eficacia de la administración pública son un imperativo de primer orden para llevar a cabo la gobernación eficaz de la sociedad. Ningún espacio de la vida individual y colectiva se desarrolla cuando falta el sentido de oportunidad y eficacia que es inherente a la propia administración pública.

La vida privada que es fundamental en la sociedad moderna, necesita de las acciones oportunas de la administración pública porque en ella se encuentran los elementos constitutivos -inventiva, capacidad, recursos, organización y visión empresarial- que aseguran la producción de la riqueza pública, los cuales deben multiplicarse con la intervención calculada, pragmática e instrumental de la misma administración pública.

Por su parte, la prosperidad pública es inexplicable sin la riqueza privada; en ambos casos, la responsabilidad de la administración pública es mayúscula, porque las capacidades institucionales que tiene y aplica, son determinantes para generar la prosperidad de las naciones, atendiendo a la importancia de los proyectos de vida que consiguen definir. Los valores y medios de la administración pública tienen carácter estratégico porque aluden al esfuerzo cooperativo y colectivo que es indispensable asegurar para desarrollar la sociedad y preservar mejor al Estado. Sin ellos, no es posible comprender la importancia que las instituciones administrativas tienen para la vida nacional.

Tanto los valores como los medios, son instrumentos clave para orientar los cursos de acción de la administración pública, los cuales generan costos, resultados y beneficios que se han de ponderar de acuerdo a las ventajas públicas que favorecen a la vida en sociedad. Los valores y los medios no deben estar desconectados, porque se desajustan los movimientos institucionales de la propia administración pública. Su falta de correspondencia provoca alteraciones que afectan la vida productiva de la sociedad, hasta desalentar a los agentes económicos y las organizaciones civiles que son los núcleos de la vida social y económica.

Así pues, la articulación entre los valores y los medios es de importancia creciente para llevar a cabo la gobernación de la sociedad, la cual implica capacidad, visión de conjunto, destrezas acreditadas y habilidades a toda prueba, tanto en condiciones previsibles como no previsibles. Los valores y los medios de la administración pública tienen como fundamento el sentido de lo público y el sentido de lo político.

El sentido de lo público concierne a la convivencia republicana de la sociedad tendiendo como referente la visión liberal y democrática del poder, el cual tiene como objetivo la coordinación y correlación de las fuerzas activas de la sociedad. El sentido de lo político se refiere al modo en que las estructuras de decisión dan cauce a la participación y representación de la sociedad para dar vida a las decisiones y las acciones públicas, considerando los recursos que se utilizan con base en los presupuestos de ingreso y egreso.

Por tal motivo, la administración pública⁷ no carece de elementos valorativos, sino que tiene como base la esfera de la democracia moderna y las proclamas que se gestan en la sociedad civil. Las acciones que desarrolla no se explican por sí mismas; hay motivos y actores sociales que justifican su alcance y resultados. La administración pública no funciona en el vacío, por el contrario, es elemento que condiciona y también es condicionado por fuerzas que tienen presencia formal y real en la sociedad y que son infranqueables cuando es ubicada en los procesos del gobierno.

La conducción de la sociedad implica no sólo consensos y acuerdos fundamentales para reproducirla con eficacia, sino capacidad operativa para que los planes y los proyectos se traduzcan en un sistema de ventajas compartidas que favorezcan la calidad de vida para los distintos grupos de la sociedad. Lo que realiza o deja de efectuar la administración pública, es vital para la sociedad, porque al ser la vida misma de la sociedad, se erige en un factor de trascendencia para que las actividades productivas, políticas y sociales tengan la respuesta funcional que la sociedad necesita.

⁷ Sobre la visión contemporánea de la Administración Pública, consúltese a Ignacio Pichardo Pagaza, Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, México, 2004. pp. 297-330.

Las respuestas que la administración pública decide, formula e implementa, tienen carácter institucional, ya que sus efectos llegan a los diferentes espacios de la vida pública, mismos que en la democracia, tienen un valor que da cauce a la pluralidad política e ideológica. Las respuestas las organiza en decisiones, acciones, políticas, planes y cursos de acción que se vierten a la sociedad en términos de resultados eficientes o ineficientes. Las respuestas formuladas se inscriben en la intensidad de los conflictos, la frecuencia de las demandas, la resolución de los problemas y la selección de los cursos de acción que denotan cómo la acción de la administración pública no sólo es frecuente, sino diferenciada.

Por tanto, las respuestas de la administración pública tienen como apoyo sistemas operativos, pero su eficacia y alcance es de naturaleza institucional. El reduccionismo administrativo es incompatible con la visión de las instituciones porque valora los medios sobre los fines, cuando es la relación funcional entre unos y otros, la clave para situar cómo la administración pública contribuye a las tareas institucionales del gobierno. El reduccionismo administrativo no contribuye a la explicación puntual de lo que significa la administración pública, ni favorece un ambiente de reflexión que permita conocer los aspectos estructurales de su razón de ser, pues únicamente centra su atención en los medios administrativos, no en las tareas sustantivas que ha de cumplir en la vida pública.

Las instituciones administrativas cumplen con procesos y procedimientos que son inherentes a las capacidades de gestión que aplican, pero en ningún momento son la pista más confiable para valorar las tareas estratégicas que tienen a su cargo. Las instituciones

administrativas son productos sociales intelectuales y culturales, y en esa medida, se inscriben en proyectos de vida y en el diseño de los cursos alternos de acción.

Su acción se enlaza con las utopías -no existen pero pueden existir- que son un modo de esclarecer lo que la sociedad desea y que se propone alcanzar. En este caso, la administración pública es el puente que comunica los deseos de la sociedad con los medios que deben utilizarse para cumplirlos. Las utopías son proyectos de vida y, en los mismos, la administración pública proporciona lo mejor de sus capacidades para darles vigencia y efectividad institucional. Las utopías más cercanas a la administración pública son las revoluciones políticas, dado que tienen como objetivo destruir un orden político arbitrario, injusto y excluyente, para construir otro que sea democrático, justo y libre. Éstos valores influyen las decisiones y las acciones de la administración pública, ya que se inscriben en proyectos de vida que son deseados y esperados por las sociedad que los invoca y reivindica.

Las revoluciones políticas son el gran referente para relacionar en términos dialécticos la destrucción y el cambio. Se destruye un orden político que no garantiza condiciones equitativas de vida, ni da opción para la participación y representación políticas de los ciudadanos en la sociedad. Se construye un nuevo orden político que en su etapa de proyecto -utopía a cumplir- tiene atributos que favorecen el desarrollo individual y colectivo.

En este sentido, la reivindicación de los seres humanos a través de las categorías persona libre y ciudadano activo, implica que las sociedades modernas se orientan por la vigencia de los derechos y las obligaciones que deben tener vigencia en un ámbito de igualdad formal y universal.

Para la administración pública, la vigencia de la igualdad es una de las tareas que la comprometen con una sociedad que invoca y reclama la validez de las libertades civiles y políticas. La sociedad civil, fruto de las revoluciones políticas, es el marco histórico que define la esencia de la administración pública moderna.

De esta manera, la democracia, la justicia y el bienestar equitativo, son los valores que la sociedad postula para dar cumplimiento a su proyecto de vida y, en ese sentido, la administración pública es una de las instituciones que se encarga de atender lo público y lo social desde una perspectiva de las tareas de gobierno. La vida de la administración pública se caracteriza por los compromisos que tiene con los valores institucionales de la sociedad, y por tal motivo, se encarga de reproducirlos no sólo con la vigencia de los mismos, sino consiguiendo resultados eficaces que contribuyen al aumento en la calidad de vida.

Racionalidad política

En México, la administración pública del siglo XX se proyecta como una institución creativa y emprendedora que contribuye a la reconstrucción material de la sociedad, dotándola de los recursos, los programas y las políticas que se relacionan con los elementos vitales de su desarrollo. La trayectoria de la administración pública se vincula a la formación del Estado constitucionalista de 1917 y al imperativo de forjar una sociedad con las instituciones que habían impulsado tiempo atrás los movimientos liberales y democráticos.

El oleaje liberal y democrático⁸ del mundo moderno tiene en México

⁸ Sobre este punto ver Luis F. Aguilar Villanueva. "Democracia y Transición" en La Gobernabilidad democrática en México, (Coordinadores) José Natividad González Parás y Armando Labra Manjarres, 2000.

una influencia básica que se demuestra en el contenido político de la Constitución de Querétaro. Las libertades civiles y políticas son reconocidas de manera universal, también se definen los equilibrios constitucionales del poder y se reconoce que el régimen político es de carácter presidencial.

Así, la administración pública queda adscrita al Poder Ejecutivo Federal, convirtiéndose en el brazo eficaz que da vida a las políticas que se formulan desde las esferas del Estado. Lo relacionado con el fomento y la promoción lo asume la administración pública hasta generar un ambiente de respuestas diferenciadas ante los problemas complejos de la sociedad civil mexicana.

El papel de la administración pública es fundamental para comprender el desarrollo de la sociedad mexicana y para identificar los medios que se utilizaron de manera continua en el logro de las metas políticas y económicas. La diversidad institucional de la administración pública es una constante a destacar. Se integra por Secretarías de Estado, Comisiones, Departamentos Administrativos, Bancos de Fomento, Empresas Públicas, Organismos Descentralizados, Juntas de Caminos, entre otros, que dan cuenta de una red amplia y diversificada de atribuciones que se desarrollaban de acuerdo a las necesidades de la vida social y productiva.

Los tiempos políticos han marcado las pautas⁹ institucionales de la administración pública, y en cada etapa de la posrevolución los gobernantes y los administradores del Estado establecían los programas a cumplir tomando en cuenta los valores constitucionales.

⁹ Sobre el origen y el desarrollo de la Administración Pública Mexicana, consultar Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México, 1977.

De este modo, lo relacionado con el reparto agrario, las reivindicaciones laborales y el logro del bienestar social, son la tríada que se invoca para alentar el contenido ideológico de la administración pública. Los compromisos de ésta en la etapa de Venustiano Carranza hasta Lázaro Cárdenas del Río, se canalizan hacia la reconstrucción de la sociedad y la necesidad de crear las instituciones que permitieran una mejor distribución de la riqueza material.

Conciben los gobernantes una sociedad con características empresariales y de mercado, pero con una pronunciada intervención estatal. La libre empresa es reconocida a nivel constitucional como una fórmula que permite producir y recrear la riqueza material de la sociedad, pero con la participación importante de la administración pública en las tareas de producción, promoción y regulación.

En este caso, instituciones como el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Rural, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Nacional Financiera, son ejemplo de cómo se alentaba la actividad económica. Junto al compromiso social e ideológico de la administración pública, nunca se pierde el enfoque de que la ampliación del mercado interno debía ser una de las prioridades más importantes para llevar a cabo la formación y multiplicación del capital. Puede decirse que la administración pública federal también ha sido pragmática, es decir, ha respondido a los compromisos sociales, pero a la vez, se ha desarrollado en los ámbitos del realismo político.

Ha sido parte activa en el ejercicio del poder presidencial y en su seno hay arreglos y disputas que reflejan cómo los grupos burocráticos la han orientado hacia la conquista de las posiciones del poder. Un ejemplo de esta situación, es cuando el presidente Lázaro Cárdenas liquida el

poder del “Jefe Máximo” Plutarco Elías Calles. La obra reformadora de Cárdenas tiene como instrumento principal no sólo el apoyo de la política de masas, sino el control de la administración pública que, con sus resultados, le permite acercarse a los grupos sociales que son la base de la legitimidad política y social.

Los resultados de la administración pública han sido determinantes para que los gobernantes amplíen las bases de apoyo y, en marzo de 1938, con un golpe de timón, el presidente Cárdenas expropia el petróleo a las Compañías Norteamericanas y reivindica para la Nación, el dominio del subsuelo energético. En esta línea, destaca también la Nacionalización de la Industria Eléctrica decretada durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos y la Expropiación de la Banca llevada a cabo en el sexenio del presidente José López Portillo.

Por tanto, el recorrido de la administración pública mexicana se ha dado en las esferas del poder y se ha comprometido con los proyectos gubernamentales que se han implementado en la historia del país. Tanto la dictadura presidencial instituida por Porfirio Díaz y retomada por Victoriano Huerta, hasta la presidencia civil que inicia con el presidente Miguel Alemán, la administración pública se ha identificado¹⁰ con los gobiernos en turno y ha contribuido a que los mismos cumplan los objetivos que corresponden a las etapas institucionales del país.

No hay, por tanto, carencia de compromiso político por parte de la administración pública, sino la ratificación de que ha sido y continúa siendo un instrumento idóneo para influir en el ejercicio y la distribución del poder. Al menos en México, la dicotomía política-administración

¹⁰ Sobre este aspecto fundamental, ver Luis García Cárdenas “Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública en México” en *Revista INAP* núm. 54. 1974.

acuñada por Woodrow Wilson ha sido inexistente como práctica institucional de gobierno. La política define su comportamiento institucional, pero también la propia administración pública ha sido fundamental para que los gobernantes alcancen o no las metas propuestas. Si la política se relaciona con el poder, la administración se encarga de dirigirlo, ordenarlo, regularlo e impulsarlo a través de las instituciones. En el ejercicio del poder, la administración pública no es sujeto pasivo, sino activo, es decir, es influyente en la orientación de las políticas, el ejercicio de los recursos y las estrategias que se utilizan para gobernar al país.

Sin embargo, la visión política de la administración pública federal no ha tenido siempre resultados positivos. Al amparo de un presidencialismo exacerbado, fue utilizada hacia el cumplimiento de metas que no siempre valoraban la importancia de los recursos fiscales. En la etapa del México autoritario, el Estado se comprometía con actividades y responsabilidades que rebasaban sus capacidades reales de operación. Las políticas de endeudamiento que se aplicaron durante la etapa de la posrevolución, son ejemplo de cómo la administración pública cumple sus tareas sin los recursos fiscales indispensables, generando costos generacionales que tienen impacto negativo en la vida doméstica y la vida colectiva.

En aras de la estabilidad política, lo importante es la obra de gobierno sin importar los costos fiscales y políticos que ello implica. En aras de la estabilidad, lo importante es que los gobernantes no disminuyan la base de la legitimidad política y para ello, se aplican políticas que no alientan el crecimiento balanceado y productivo. Se apoya de este modo, a una industria doméstica que no produce la tecnología de punta que es necesaria para el desarrollo científico. Se crean mercados de

invernadero en los cuales hay empresas subsidiadas y no dispuestas a competir con el exterior. Se impulsan políticas de bienestar social, sin ceñirlo a los valores de la equidad y la calidad de vida. Se alienta el endeudamiento de las empresas públicas y se permite que las mismas no tengan valores gerenciales que son indispensables para su desarrollo y competencia en los mercados.

En aras de la estabilidad política se descuidan los límites de la actividad económica del Estado, y en algunos casos se opta por el enfrentamiento con los inversionistas privados. Se opta a la vez, por una política de rescate indiscriminado cuando las empresas privadas estaban en bancarrota, utilizando para ello, cuantiosos recursos fiscales. Se omite que los recursos públicos son escasos y que los agentes económicos pueden intervenir en la atención de los problemas y las necesidades públicas.

En aras de la estabilidad política, se asocia que mayor intervención del Estado en la economía equivale a mayor poder del Estado ante los agentes del mercado. Se politiza la inversión pública como palanca del desarrollo, sin evaluar la factibilidad de los sistemas de financiamiento que más convenían al país. El intervencionismo estatal fue exaltado como requisito imprescindible para desarrollar la sociedad, soslayando que su grado de intensidad y cobertura, no siempre resultaron funcionales para la sociedad y la economía.

Una mayor presencia¹¹ administrativa del Estado en la economía, fue entendida como una señal favorable hasta reproducir un auténtico modo de vida fincado en la condena del mercado y las ventajas de un estatismo que ha resultado costoso e improductivo. En lugar de valorar

¹¹ Luis García Cárdenas. Ibidem.

una intervención estratégica e inteligente del Estado en la economía, importaba más el número de organismos públicos que debían estar en los procesos productivos, no tanto su calidad y eficacia.

En nombre de la estabilidad política, las empresas públicas fueron sometidas a procesos de descapitalización para alentar la inversión privada y conseguir logros en materia de bienestar social. Las políticas de subsidios, déficit fiscal y endeudamiento externo, caracterizan a una administración pública sujeta a los vaivenes de la política que no tomó en cuenta la importancia de los costos fiscales y sociales que implican los programas del desarrollo productivo.

En el México autoritario,¹² la premisa fundamental del poder público es la estabilidad política, no la capacidad de gobierno -governabilidad democrática- que es el atributo más importante que la sociedad y el Estado han de compartir para asegurar una mejor calidad de vida a favor de las personas, los ciudadanos y las organizaciones civiles y políticas.

Por tanto, la administración pública federal se inscribe en los tramos, retos, oportunidades y desafíos de la estabilidad política, y en ese sentido, es el medio que permite alcanzar niveles significativos de bienestar social, sin tener vigente los valores, las prácticas y la cultura de la democracia. En este caso, la obra administrativa del Estado mexicano es importante desde el punto de vista del sistema institucional que se construye y desarrolla, ya que la estabilidad del país descansa en lo fundamental en la importancia de la administración pública, no en los órganos políticos de la sociedad que carecían con el presidencialismo

¹² Sobre este punto, consultar Lorenzo Meyer, Liberalismo Autoritario, México, 2004.

avasallador, de los espacios vitales que permitieran revertir las tendencias centralizadas promovidas por la concepción burocrática y piramidal del poder.

Por ello, la presencia del Estado en la sociedad fue notoria, dado que con la administración pública desarrolla los principales elementos de su vida productiva. La ausencia de democracia real es compensada con más acción administrativa y la falta de controles democráticos para regular con sentido público a la administración pública, se sustituye con la proclama de que es necesario más Estado para administrar a la sociedad civil. El intervencionismo estatal es simultáneo al auge del presidencialismo, y es al inicio de los ochenta, cuando las realidades del país evidencian que el modelo autoritario, proteccionista y poco competitivo del sistema político mexicano, llega a la etapa de los rendimientos decrecientes, es decir, a situaciones que impiden continuar funcionando de manera pragmática, dado que los procesos de cambio y transformación desarrollados en el mundo de la globalidad, obligan a reformular las políticas y las estrategias del estatismo improductivo.

La crisis del Estado mexicano es inevitable, ya que tiene efectos administrativos negativos -sobredimensionamiento, déficit fiscal, endeudamiento y devaluación del peso, pérdida de confianza en la autoridad- elementos todos que afectan su relación con la sociedad civil. Es una crisis de impacto estructural que testimonia la inviabilidad de continuar por la senda de la centralización decadente, el autoritarismo político, el intervencionismo desbordado y el financiamiento de las macro políticas que consumen amplios recursos que se obtenían por las vías ordinarias como el cobro de los impuestos y el endeudamiento interno y externo.

El Estado mexicano no podía continuar por la ruta costosa e infecunda de hacer todo en la vida social y pública, sin convocar a los agentes económicos que pueden aportar recursos, inventiva, capacidad, organización, estrategias y acciones para mejorar los rendimientos y las capacidades de la economía nacional. La crisis de 1982, demuestra que el Estado mexicano tiene capacidades finitas, y por tal motivo, no puede ni debe convertirse, en el protagonista único del quehacer social y político, porque ingresa a fases de desgaste y deterioro que ocasionan efectos negativos en la vida privada y pública que son la base de su razón de ser. Revertir las tendencias centralizadas y pro-burocráticas que no generan efectos favorables y en cambio consumen el excedente económico de la sociedad sin límite alguno, es el compromiso que asume para recuperar funcionalidad administrativa, política y fiscal que la sociedad necesita.

A partir de 1983, el Estado y la administración pública son objeto de ajustes de fondo que tienen como objetivo atenuar los efectos negativos del déficit fiscal y revisar el tamaño administrativo del propio Estado. Rehabilitar el Estado y transformar a la administración pública, es una tarea que se emprende en distintos sitios institucionales invocando las banderas del cambio estructural y el redimensionamiento del Estado. En este sentido, en el artículo 25 de la Constitución de 1917 se reconoce desde 1983 y de manera formal la rectoría¹³ del Estado mexicano en materia económica.

De igual modo, en el artículo 26 se instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática, reconociendo la participación de los sectores

¹³ “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación, su régimen democrático que, mediante el formato del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1991. p. 11.

privado y social en la economía nacional. En el artículo 28 se definen las áreas económicas en estratégicas y prioritarias. En materia de administración pública, se adoptan las políticas de descentralización, simplificación administrativa, privatización y control y evaluación para iniciar la transformación del Estado mexicano en cuanto a perfil y atribuciones.

De manera específica, la que más sobresale es la política de privatización, la cual tiene como meta acotar la responsabilidad del Estado en la economía y tener liquidez para aminorar el déficit fiscal. La privatización se adopta como política pública y es el inicio del cambio de orientación que tendrá la administración pública en la sociedad. Otrora, la administración pública fue considerada un pilar clave en el desarrollo de la sociedad y con la política de privatización, disminuye su presencia en la producción y distribución de los bienes y servicios, para devolver al mercado y los agentes económicos, las tareas que pueden desarrollar tanto con orientación de servicio público como de ventajas económicas.

En este caso, la recuperación de la vida privada ante las acciones estatales, se erige en una de las tendencias que configuran el nuevo contexto de la vida nacional, para dar paso a nuevos equilibrios institucionales que se condensan en una relación más abierta y directa entre la sociedad y el Estado.

En los años noventa continúa la transformación institucional del Estado mexicano, y se opta por la creación de dos organismos autónomos que en principio tienen contenido gubernamental para después abrirlos a la corresponsabilidad social y ciudadana a saber: el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Uno y otro

son objeto de cambios que permiten que en sus políticas y procesos participen exponentes de la sociedad civil.

En el caso del Instituto Federal Electoral, se crean en 1994 los ciudadanos magistrados que son representantes de la sociedad civil y, con ese paso, la organización y administración de los procesos electorales es más abierta y participativa. En 1996 se ciudadaniza el Instituto Federal Electoral, ya que el control que tenía el Gobierno Federal sobre los asuntos electorales, queda en manos de Consejeros que son propuestos por los partidos políticos, aprobado su nombramiento la H. Cámara de Diputados. La ciudadanización de los procesos electorales modifica la visión centralizada del poder y favorece que la confianza de la sociedad en los asuntos políticos y electorales sea un proceso que asciende de manera importante en el contexto de la vida política. La ciudadanización da lugar a un tipo de administración pública que no es ni tradicional ni convencional, sino que asoma un perfil más democrático porque mantiene una relación directa y constante con el público ciudadano.

Respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su origen se localiza en la presión social, política y ciudadana para exigir el respeto a los derechos humanos que era un capítulo en el cual el Estado mexicano tenía un déficit pronunciado que afectaba la base de su legitimidad social y política. El ejercicio arbitrario y represivo del poder, se impone sobre la disidencia y las protestas ciudadanas. El poder arbitrario en cuanto poder violento y sin rostro, se rige por la impunidad y, de ese modo, los derechos humanos eran letra muerta.

Hoy la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es un apéndice del poder centralizado, sino que se desarrolla como un organismo

descentralizado que responde a la sociedad civil y a las demandas que luchan por la protección legal y legítima de los grupos ofendidos con el ejercicio de la autoridad. Incluso, es una institución donde el ejercicio de las políticas públicas tiene un lugar sobresaliente, porque en su operación y ejecución se involucra de manera directa un Consejo Consultivo que se integra por personalidades distinguidas de la vida pública. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el rostro institucional más visible en las transformaciones del Estado y la administración pública en México, y es punto cardinal para que el poder público responda con creces al dinamismo continuo de la vida pública nacional.

Otra institución motivo de cambios importantes es el Banco de México. También es dotado de autonomía orgánica y funcional para conducir con mayor margen de decisión y operación la política monetaria. La relación de subordinación que tuvo frente a los órganos financieros y económicos del Poder Ejecutivo, es superada al reconocerlo como el Banco Central del país. Con ello quedan atrás las influencias relacionadas que tendían a politizar el manejo de la política monetaria, enviando de ese modo, señales de confianza tanto a los mercados nacionales como extranjeros, así como a los inversionistas, las empresas y los organismos internacionales.

En el tiempo actual, la política monetaria trasciende a los sexenios en cuanto que es autónoma y continua, situación que garantiza que no está sometida a los vaivenes de la política real que tendían a convertirla en instrumento que permitía cumplir fines políticos en los corredores de la burocracia gubernamental. Es, incluso, factor clave en la determinación de la política económica en su conjunto y establece de manera periódica, los ritmos y modalidades que permiten la producción de la riqueza material.

Otras instituciones que se han creado con sentido de autonomía decisional y operativa es la Comisión Federal de Competencias, la Auditoría Superior de la Federación como órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados y el Tribunal Judicial Electoral . Éstos órganos reflejan aún más la transformación del Estado mexicano, sobre todo cuando el oleaje de la democratización aumenta de intensidad y velocidad. La democratización del poder es la base para explicar la formación y el funcionamiento de órganos que sólo tienen vigencia cuando los poderes del Estado y las fuerzas de la sociedad civil, se articulan con sentido más abierto e interactivo en el régimen político.

Destaca en este sentido, que el Poder Legislativo crea y dota a la Auditoría Superior de la Federación de un marco institucional que permite la supervisión y el control sobre las políticas, los presupuestos, las acciones y los resultados que tiene a su cargo la administración pública federal. Se plantea así, la figura de la rendición de cuentas para que la sociedad y los ciudadanos tengan la información oportuna y veraz sobre el desempeño responsable de la administración pública. Emerge pues, la cultura de la responsabilidad institucional para dejar atrás los tiempos de la irresponsabilidad anónima, el exceso de discrecionalidad y la falta de controles democráticos, que únicamente favorecían la conducta grandielocuente que estimulaba la “autonomía relativa” de la administración pública federal ante el órgano político de la sociedad que es el Poder Legislativo, para no efectuar la correspondiente rendición de cuentas.

De igual modo se da vigencia a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental a partir del 11 de junio de 2002. En el mismo tenor, entra en vigencia la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal el 10 de abril de 2003.

En tiempos más recientes, es decir, a partir del 1 de diciembre del 2000, la administración pública federal contribuye a la transformación institucional del Estado mexicano al crearse órganos que denotan un sentido público que responde a la intensidad de la vida pública.

En este sentido, la creación de la Oficina de Políticas Públicas, así como de la Oficina de Innovación Gubernamental y la Oficina para la Atención de las Demandas Ciudadanas en la esfera de la Presidencia de la República, son un indicador de cómo la tarea de gobierno es más abierta y comunicativa para enlazarse con los actores políticos y sociales que tienen presencia activa y vigorosa en la integración de la agenda de gobierno.

La administración pública está comprometida en el marco de las políticas públicas para que responda con estrategias de gobierno a la realidad plural y política de un México más participativo y exigente con la acción gubernamental. De este modo, las categorías de participación y corresponsabilidad ciudadana, reflejan una vida pública compleja, interdependiente y con ciudadanos que demuestran que tienen capacidad para organizarse e incorporarse a las decisiones y acciones del gobierno. La administración de las políticas públicas es el rostro de un México democratizado que obliga a las instancias y organismos de la rama ejecutiva a responder con eficacia y responsabilidad en el cumplimiento de las metas colectivas. La administración pública federal es ahora un instrumento de más gobierno, lo cual implica que su papel estratégico en la vida del Estado mexicano es relevante para dar cuerpo a los propósitos de la política y las políticas públicas.

Con los cambios institucionales que el país ha tenido en los últimos 30 años, la historia de la administración pública federal se ha enriquecido

de modo sobresaliente, porque ella misma ha transitado por diversas etapas que dan cuenta de su valor institucional.

Con la apertura democrática iniciada en 1971, la reforma política de 1977 y los procesos de democratización acelerados en los años ochenta y noventa, se intensifican las prácticas políticas de la sociedad, hasta llegar a la alternancia pacífica del poder en julio del 2000.

Un saldo a señalar de manera importante, es que con la composición política del Congreso Federal hasta la fecha, ninguna fuerza parlamentaria tiene mayoría absoluta para imponerse a las otras y en consecuencia, ello incide en la operación del gobierno que está de manera fundamental en manos de la administración pública. Ésta se encuentra ahora en el centro de los procesos democratizadores y su desarrollo institucional no es ajeno a la realidad política que apunta por la senda de las reformas y la necesidad de que el poder público sea más democrático y responsable. En un enfoque de la historia reciente, la administración pública federal es susceptible de analizarse con otros elementos metodológicos para comprenderla como una institución activa y necesaria para el desarrollo de la sociedad.

En un nuevo planteamiento metodológico, debe formularse, parafraseando a H. George Frederickson,¹⁴ la teoría del público de la Administración pública mexicana porque ahora hay elementos para ello. La concepción pública y democrática de la administración pública en México no era posible corroborarla de manera empírica, porque su desarrollo institucional se realizaba en las estructuras autoritarias y cerradas del poder, lo cual impedía la comunicación directa con la

¹⁴ Sobre este punto importante para la comprensión de las instituciones administrativas, ver H. George Frederickson "Hacia Teoría del Público para la administración pública" en Revista Gestión y Política Pública. México, 1992. pp. 73-82.

sociedad y el público ciudadano. Prevalecía más lo inaccesible que lo visible, lo cerrado no lo abierto, lo vertical, no las prácticas del consenso.

Hoy que el poder es más público, es factible identificar y categorizar el ángulo público de la administración pública relacionándolo con la cosmovisión democrática del poder. En la visión de lo público, la administración pública es inexplicable sin referirla a los valores de la vida democrática. Lo público de la administración pública se identifica en el combate a la corrupción, la evaluación pública, la necesidad de profesionalizar¹⁵ el servicio público; el derecho a la información y el acceso y transparencia a la información gubernamental, el pago de impuestos por internet, el conocimiento de las compras gubernamentales y la rendición de cuentas.

Estos nuevos capítulos de la administración pública federal, son elementos valiosos para trabajar con los fundamentos teóricos y metodológicos que permitan la construcción analítica y conceptual del horizonte público de la administración pública, lo cual implica la valoración del público ciudadano, las políticas públicas, la gobernabilidad democrática, la división y colaboración de los poderes, la reforma de las instituciones administrativas, la carrera administrativa, los criterios del desempeño institucional, la importancia de ética gubernamental, las formas de corresponsabilidad ciudadana y el imperativo de dotar de seguridad institucional a los servidores públicos, tomando en cuenta la incertidumbre explicable que genera la competencia política.

¹⁵ Sobre este aspecto, ver María del Carmen Pardo "El Servicio Civil de Carrera en México: Logros y perspectivas", en *Revista IAPEM Núm. 56*. 2003, pp.13-42.

Lo público de la administración pública mexicana está aún por construirse desde la perspectiva teórica, porque ya existen los elementos históricos, políticos, culturales, institucionales y factuales que es susceptible organizarlos en problemas de estudio y en agendas temáticas. De ahí que la utilidad del método para definir como objeto de estudio la importancia y riqueza factual de lo público, es una de las tareas más atractivas para trabajar fehacientemente por la recuperación disciplinaria de la administración pública mexicana.

Lo público de la administración pública tiene como ascendencia los valores liberales, democráticos y republicanos que en el pensamiento de México ocupan un lugar destacado para tomarlos como punto de partida en esta nueva empresa intelectual.

Lo público de la administración pública no se agota en el patrón de lo normativo y lo prescriptivo, sino que comprende de modo relevante la riqueza plural y democrática de la sociedad civil mexicana, la cual demanda la apertura del Estado y la transparencia de la administración pública.

Sin el valor de lo público incorporado en su análisis, la administración pública mexicana sería un conjunto de estructuras y procesos que únicamente responden al Estado y los gobernantes como elementos determinantes en la construcción de la vida política. Sin lo público, no se explica por qué la administración pública es pública y a falta de lo público, se repite una verdad de perogrullo: es pública porque el Estado es “obvia y evidentemente” público. Pero lo público de la administración pública también deviene de la sociedad y por tanto, no se circunscribe a la superficie del Estado.

Lo público de la administración pública es la veta más prometedora para forjar a través del discernimiento y la argumentación, las categorías analíticas y operacionales que permitan la vertebración de una teoría positiva de la propia administración pública, ya que es condición imprescindible para vigorizar su comprensión y utilidad desde el ángulo teórico y aplicado. La riqueza conceptual, empírica y factual de la administración pública permite revigorizarla como una disciplina que merece un lugar destacado en el campo de las ciencias administrativas y sociales.

Por tanto, su valor hermenéutico, metodológico y aplicado, es la senda que debe cultivarse para fortalecer su contenido analítico, histórico, empírico, comprensivo y argumentativo. En este caso, la administración pública federal debe sistematizarse como un objeto de estudio que toma en cuenta su valor cultural e institucional para analizarla y comprenderla como un sujeto activo que tiene a su cargo el movimiento jurídico, político y operacional del gobierno.

Conclusión

La historia de la administración pública mexicana debe revalorarse a la luz de la política y la vida democrática. No debe entenderse en una secuencia invariable de procesos, instituciones y resultados, sino que hay que tomar en cuenta los contextos y los protagonistas que influyen en su desenlace y desarrollo. La administración pública mexicana ha desempeñado y desempeña un papel definitivo en la construcción y el desarrollo del país. Algo importante a destacar es que la administración pública mexicana no es más la biografía exclusiva del Poder Ejecutivo, sino que su nexo con la vida de la sociedad y los ciudadanos, es ahora

elemento clave para comprender mejor los cambios que ha tenido en las últimas tres décadas y que se relacionan con la democratización del poder.

Por tanto, su racionalidad histórica combina lo público, lo político y lo institucional de manera articulada. No puede haber racionalidad confiable sin referencia a los actores sociales, el poder político y los gobernados. Las estructuras administrativas no tienen vida propia, sino que son producto de interacciones, proyectos, voluntades y actores sociales. La racionalidad de la administración pública mexicana se nutre de la historia, los cambios y las contradicciones. Por eso, la administración pública no debe entenderse en sí misma, sino de cara a la realidad social y política que influye en su devenir e impacto.

En este sentido, la racionalidad política de la administración pública mexicana tiene su origen en el modo de organizar y ejercer el poder, lo cual da como resultado la capacidad que tiene para atender a los gobernados, a la sociedad y a la economía en su conjunto. La racionalidad política se relaciona con la vida pública, los procesos del poder y la obtención de los resultados. No empieza ni termina en la rama ejecutiva, se inscribe en los problemas y expectativas de la sociedad, de la cual brotan los diversos proyectos que después se convierten en políticas de gobierno, las cuales se aplican para conseguir fines específicos y resultados diversos.

Bibliografía

Ayala Espino, José (2003) Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto para el crecimiento y el bienestar. México. Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1974) “Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública en México”, Revista INAP. Núm. 54. México. Instituto Nacional de Administración Pública.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000) “Democracia y transición” en La Globalidad Democrática. (Coordinadores) José Natividad González Parás y Armando Labra Manjarres. INAP y SEGOB. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1991) Ediciones Delma.

Carrillo Castro, Alejandro. (1973) La Reforma Administrativa en México. Editorial Porrúa.

García Cárdenas, Luis (1974) “Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública en México”,

en **Revista INAP**. Núm. 54. Instituto Nacional de Administración Pública.

García Vázquez, Arturo. (2001) **La refundación del Estado Mexicano**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Miguel Angel Porrúa, México.

Hegel, Federico. (1973) **Filosofía del Derecho. Lecturas del pensamiento clásico**. UNAM.

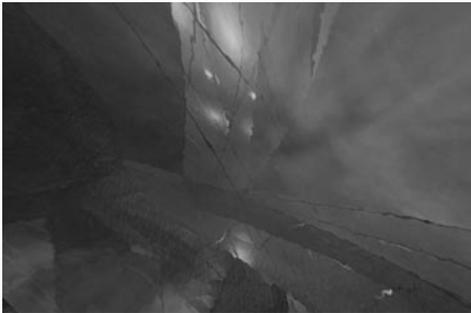
Meyer, Lorenzo () **Liberalismo Autoritario**. México. Editorial Océano.

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

Tocqueville, Alexis. (1973) **El Antiguo Régimen y la Revolución**. Madrid. Alianza Editorial.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1999) “Democracia y Administración Pública en México”, en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Núm. 175. UNAM.

Weber, Max. (1973) “La Política como vocación”, en **El Político y el Científico**, Madrid, Alianza Editorial.



Abstract

¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?

Guillermo M. Cejudo*
Laura Sour**

Los autores analizan y explican en las condiciones de la democracia mexicana, el costo que implica vigilar al gobierno a partir de la nueva arquitectura institucional que se viene construyendo para evitar que se convierta en carga onerosa para los ciudadanos y que al mismo tiempo permita la vigencia de procedimientos efectivos para que los gobernantes no asuman conductas faraónicas, sino que se ciñan al cumplimiento de las normas positivas; también destacan que más gasto no implica mejor desempeño y en este sentido, algunas instituciones que se han creado, sí han multiplicado la carga financiera y presupuestal, lo cual impacta de manera directa en la operación del erario público, situación que se acompaña de más papeleo y el cumplimiento no siempre efectivo de las tareas sustantivas del propio gobierno.

Palabras clave: Costos, democracia, desempeño, gobierno y reglas.

The authors analyze and explain in the conditions of the Mexican democracy, the cost that implies to watch to the government from the new institutional architecture that comes constructing to avoid that it becomes onerous load for the citizens and who at the same time allows the use of effective procedures so that the governors do not assume higher conducts, but that are fitted to the fulfillment of the positive norms; also they emphasize that more cost does not imply better performance and in this sense, some institutions that has been created, yes have multiplied the financial load and budgetary, which hits of direct way in the operation of the public State Treasury, situation that is accompanies by more procedures and the fulfillment not always effective of tasks of the own government.

**Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston.*

***Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago.*

Profesores e Investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Key Words: costs, democracy, development, government and rules.

El debate público sobre el proceso de democratización en México suele estar dominado por los temas electorales. Las instituciones y reglas que definen la contienda política, las campañas proselitistas y las preferencias de los electores en términos de candidatos y partidos dominan la discusión en medios, el debate entre políticos y también, aunque en menor medida, la agenda de investigación académica. En otras palabras, se suele dar más importancia a temas relacionados con los mecanismos de acceso al poder (el componente electoral), que a los asuntos relacionados con el ejercicio del poder (el componente de gobernanza).¹

Este sesgo es problemático pues, en términos de la calidad de la democracia, los mecanismos de acceso al poder son tan importantes como la forma en que la autoridad es utilizada para atender los problemas sociales y la existencia de restricciones institucionales que limiten el abuso de dicha autoridad.² En efecto, al concentrarnos en los asuntos electorales, se hace a un lado la discusión sobre cómo hacer que, una vez electos, los gobernantes actúen de manera acorde con las preferencias ciudadanas y que rindan cuentas de su desempeño.³

La discusión sobre los costos de la democracia en México ha seguido la misma ruta: cuando se alude del tema se suele equiparar el costo de la democracia con el monto del presupuesto anual del Instituto

¹ Sobre esta distinción, véanse: Sebastián Mazzuca, “¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del Acceso al Poder y Estabilidad del Ejercicio del Poder en América Latina,” *Araucana* 7 (2002); y Bo Rothstein y Jan Teorell, “What Is the Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power” (Göteborg University: 2006).

² Larry Jay Diamond y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005).

³ En otras palabras, se trata de cubrir los dos criterios tan usualmente señalados en la literatura anglosajona: *responsiveness* y *accountability*. Al respecto, véase Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “Introduction”, en su libro *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press, 1999).

Federal Electoral (IFE). Sin embargo, si reconocemos que -a pesar de la definición Shumpeteriana- la democracia va más allá de la simple selección de gobernantes y, por tanto, incluye los controles que existen para que dichos gobernantes no se alejen de las preferencias sociales, el costo de la democracia o, mejor dicho, el costo de asegurarnos que el ejercicio del gobierno corresponde con los principios de la democracia liberal, debe incluir no sólo el costo de los votos y los partidos, sino también el costo de las instituciones que, en un proceso lento pero continuo, se han ido construyendo para asegurar que el gobierno represente los intereses sociales, respete los derechos básicos de los ciudadanos y no abuse del poder. En pocas palabras, se trata de considerar, en conjunto, el costo de evitar un gobierno autoritario que no conozca límites formales e informales a su autoridad y, en su lugar, tener uno en el que haya controles democráticos sobre el ejercicio del poder.

Este artículo es un primer intento por hacer un diagnóstico, así sea preliminar, del costo de vigilar al gobierno federal. No obstante, no se trata sólo de hacer un conteo de pesos y centavos para producir una cifra agregada. Por el contrario, se ofrece un análisis detallado de los componentes de dicho costo y de la evolución de dichos costos en los últimos años. Se presentan datos sobre el costo de dichas instituciones y se analizan sus características. Además, se presentan datos que permiten evaluar la transparencia presupuestal de las instituciones mencionadas.

En las siguientes páginas presentamos una breve revisión de la evolución de la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México, seguida por un intento por cuantificar su costo. Además, tras un análisis de las cifras disponibles sobre el costo de controlar al gobierno

federal, se identifican algunas alertas en términos de la imposibilidad de conocer la eficacia de dicho gasto, así como de algunas deficiencias de acceso a la información y de transparencia presupuestal en aquellas instituciones que, precisamente, son las encargadas de vigilar al gobierno. Se concluye con una propuesta de agenda de investigación sobre el tema.

La construcción de instituciones para la rendición de cuentas en México⁴

En sentido estricto, en México han existido instituciones de rendición de cuentas desde hace varios siglos. Aunque hay autores que reiteradamente afirman que el concepto de *accountability* es intraducible y ajeno a las tradiciones administrativas nacionales, lo cierto es que varias de las primeras instituciones creadas en el México colonial –después de los ayuntamientos– fueron precisamente instituciones que buscaban asegurar la rendición de cuentas: los juicios de residencia a los conquistadores (que comenzaron con Hernán Cortés), los tribunales de cuentas instituidos por Felipe III, y los visitadores que, en representación del monarca, viajaban a las colonias para exigir cuentas. Con la independencia, al dejar de ser el monarca el soberano a quien se le rinden cuentas, el concepto adoptó un cariz más modesto, pues se refería sólo a, literalmente, justificar las cuentas del dinero público ante el legislativo. Naturalmente, la efectividad de los mecanismos legales diseñados para tal efecto estuvo severamente limitada, como muchos de los proyectos de la naciente república, por la inestabilidad y la discontinuidad legal. No obstante, el diseño basado en una Contaduría

⁴ Esta sección está basada en Guillermo Cejudo, “Todas las Piezas en su Lugar. La Arquitectura Institucional de la Rendición de Cuentas en México,” en Quinto Certamen Nacional Sobre Fiscalización Superior y Rendición De Cuentas (México: Auditoría Superior de la Federación, 2006).

Mayor vinculada al Congreso sería el que finalmente se impondría y que, con cambios mínimos, funcionaría hasta casi finales del siglo XX.

Lo que sí es novedoso es el carácter democrático de la rendición de cuentas. Hasta hace un par de décadas las cuentas se rendían a un gobernante que no necesariamente era democráticamente electo y el ciudadano nunca fue el destinatario final de la cadena de rendición de cuentas. No fue sino hasta que el proceso de democratización política se volvió irreversible que diversas presiones dieron lugar a la construcción de instituciones de rendición de cuentas.

Antes de hacer una breve revisión de la historia de este proceso de construcción de instituciones, vale la pena retomar la que quizá es la discusión más influyente sobre rendición de cuentas en nuevas democracias. En un texto ya clásico, Guillermo O'Donnell ha propuesto distinguir entre rendición de cuentas vertical y horizontal.⁵ La rendición de cuentas vertical se refiere a los mecanismos que “permiten a los ciudadanos dar a conocer sus demandas sociales a los funcionarios públicos (electos o no) y denunciar a dichos funcionarios por actos ilegales que pudieran cometer”.⁶ El mecanismo primordial de la rendición de cuentas vertical es la realización de elecciones libres y justas, y está complementado por las libertades de prensa y de asociación. El problema es que las elecciones sólo ocurren esporádicamente (cada tres años en el ámbito federal) y que su efectividad está constreñida por deficiencias en el sistema de partidos, la falta de información sobre las plataformas políticas y, en general, el desapego entre los ciudadanos y sus representantes.

⁵ Guillermo O'Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9, núm. 3 (1998).

⁶ *Ibid.*, p. 113.

Estas limitantes realzan la importancia de la rendición de cuentas horizontal. Ésta se refiere -nuevamente siguiendo a O'Donnell- a la existencia de agencias estatales que tienen la facultad legal y la capacidad de supervisar y sancionar las acciones (y omisiones) de otros actores y agencias del Estado. La necesidad lógica de este tipo de instituciones es evidente: los ciudadanos no pueden verificar por sí mismos (e imponer las sanciones correspondientes) si el gobierno siguió los procedimientos establecidos legalmente, si se ajustó a las disposiciones presupuestales aprobadas por el legislativo, o si respetó los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos. Para ello, se requiere de instituciones dedicadas precisamente a eso: a ejercer el control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público y de la fuerza del Estado. Este tipo de instituciones -que otros autores llaman de "superintendencia"-⁷ abarca a los organismos de fiscalización, las instituciones defensoras de derechos humanos, las fiscalías especiales y las comisiones anti-corrupción. Desde luego, además de estos mecanismos ad hoc, cuando la división de poderes es real el Poder Legislativo (PL) y el Poder Judicial (PJ) son los principales mecanismos de control horizontal.⁸

Esta distinción nos es útil para entender cómo han evolucionado las instituciones de rendición de cuentas democrática en México. Al respecto, si bien las primeras señales de liberalización política fueron las reformas electorales iniciadas en los años setenta y los triunfos opositores de principios de los ochenta, los efectos de la competencia electoral en la rendición de cuentas no fueron significativos sino

⁷ Erika Moreno, Brian F. Crisp y Matthew Shugart, "The Accountability Deficit in Latin America", en *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 79-82.

⁸ Torsten Persson, Gérard Roland y Guido Tabellini, "Separation of Powers and Political Accountability," *The Quarterly Journal of Economics*, Noviembre (1997).

hasta que los partidos de oposición tuvieron presencia suficiente en el Congreso para incidir en la labor de fiscalización y vigilancia del Ejecutivo. A pesar de ello, algunos cambios importantes en los mecanismos horizontales de rendición de cuentas empezaron a tener lugar desde principios de la década de los noventa. En 1990, un decreto presidencial creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Más adelante, en enero de 1992, una reforma elevó dicho organismo a rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁹ Esta decisión ocurrió como parte de los intentos del gobierno por establecer compromisos creíbles, que limitaran su discrecionalidad y volvieran predecible su comportamiento. Al “atarse las manos” en materia de derechos humanos, el gobierno creaba un nuevo mecanismo horizontal de rendición de cuentas que, aunque imperfecto, significaba la posibilidad de exponer abusos a las libertades básicas y señalar la responsabilidad gubernamental en esta materia.

La reforma judicial de 1995 fue otro paso en la misma dirección. Al fortalecer al Poder Judicial de la Federación y, sobre todo, al darle, en los hechos, la facultad de actuar como árbitro en las disputas entre los poderes ejecutivo y legislativo y entre distintos ámbitos de gobierno, se activó un mecanismo de control constitucional que, si bien había existido desde los orígenes de la República, en la práctica había quedado inhabilitado por las características del sistema político mexicano, que le impedían servir de contrapeso al Ejecutivo. Como Magaloni ha demostrado, bajo el sistema autoritario, el PJ no podía funcionar como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas por tres razones: la constitución era maleable de acuerdo con las preferencias del presidente; el nombramiento y remoción de magistrados de la

⁹ En 1999, una nueva reforma constitucional fortaleció la autonomía de la Comisión, al dotarla de plena autonomía presupuestal y de gestión.

Suprema Corte estaba bajo el control presidencial; y, finalmente, la corte no tenía la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes.¹⁰ La reforma de 1995 rompió con este círculo y, gracias a ello, activó un mecanismo de rendición de cuentas que, aunque formalmente en vigor, había permanecido en un estado de latencia, del que sólo despertó cuando se rompieron las ataduras que lo sujetaban a la voluntad presidencial.

Estos primeros avances en la dimensión horizontal de la rendición de cuentas significaron, sin duda, un límite importante a las prácticas autoritarias en el sistema político mexicano, pues imponían restricciones -antes inexistentes- a la capacidad del Poder Ejecutivo de actuar en un ambiente de total autonomía. Sin embargo, como explican Moreno, Crisp y Shugart, las instituciones horizontales sólo pueden funcionar efectivamente como complemento de los mecanismos verticales, nunca como sustituto.¹¹ Así, la rendición de cuentas no podía ser cabalmente democrática, mientras la democracia electoral no se estableciera de lleno en México. De poco servía que la constitución obligara al gobierno federal a enviar sus cuentas para que el legislativo las revisara, o que el presidente cumpliera con el rito de informar cada año sobre “el estado que guarda la nación”, si los incentivos políticos -cuando no las normas legales- prevenían cualquier posibilidad de exigir más información de que el Ejecutivo estaba dispuesto a ofrecer, y descartaban la posibilidad de cualquier sanción real. Como advierte Mulgan, la competencia política, y los incentivos que ella genera mediante las campañas electorales y la pugna por el voto popular, son el ingrediente principal de cualquier sistema de rendición de cuentas.¹²

¹⁰ Beatriz Magaloni, “Authoritarianism, Democracy, and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en Mainwaring y Welna, op. cit., capítulo 9.

¹¹ Moreno, Crisp, y Shugart, art. cit., pp. 79-131.

¹² Richard Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies* (New York: Palgrave, 2003), p. 41.

Así, la efectividad de los mecanismos horizontales de primera generación quedaba sujeta a la dinámica política, que seguía determinada por la ausencia de un contrapeso efectivo al predominio de la figura presidencial en el sistema político. No fue sino hasta 1997, cuando por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde el control de la Cámara de Diputados, que esta institución comenzó a funcionar como verdadero vigilante de las acciones del Ejecutivo. La historia de la rendición de cuentas iniciaba así un nuevo capítulo, en el que ya no sólo se trataba de instituciones autónomas con áreas predeterminadas de acción, sino que el Congreso podía exigir cuentas en cualquier área, sin la necesidad de crear una institución ex profeso. En otras palabras, a pesar de los avances consolidados en materia de rendición de cuentas horizontal, la efectividad de la rendición de cuentas vertical tuvo que esperar al fortalecimiento de los partidos de oposición y la consolidación de los contrapesos a la institución presidencial. En efecto, no es una exageración decir que, entre los mecanismos de rendición de cuentas en México, las elecciones limpias y transparentes son, a la vez, la novedad más importante y el instrumento disponible más eficaz. La autonomía otorgada al IFE por la reforma constitucional de 1996 fue un paso sin precedentes para garantizar la equidad y la imparcialidad en la organización electoral. Esto no quiere decir, sin embargo, que las elecciones -mecanismo privilegiado de rendición de cuentas vertical- volvieron obsoletas las instituciones de rendición de cuentas horizontal de primera generación. Por el contrario, como ya se ha sugerido, este nuevo mecanismo completaba y mejoraba la arquitectura institucional existente. De hecho, la consolidación de un sistema electoral que garantizaba elecciones limpias transformó radicalmente el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas existentes. No sólo alertaba a los gobernantes sobre la posibilidad de recibir votos de castigo en la siguiente elección, sino que también, al generar

gobiernos divididos -en los que el ejecutivo y el legislativo están controlados por distintos partidos- se fortaleció la función fiscalizadora de los congresos locales y federal.

Otro cambio significativo en este sentido fue la creación, en la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM, actualmente Secretaría de la Función Pública, SPF), de un sistema para monitorear la relación entre el gobierno y sus proveedores a través de Internet. Este sistema, llamado Compranet, fue puesto en marcha con objeto de incrementar los estándares de transparencia y evitar prácticas corruptas. Desde 1997, se decidió que todas las dependencias y entidades tuvieran en Compranet información sobre sus procedimientos de licitación pública. A finales del sexenio, buena parte de las adquisiciones del gobierno federal y de varios gobiernos estatales estaban automatizadas en Compranet, lo cual no sólo incrementó la transparencia sino que también disminuyó los costos de las adquisiciones gubernamentales e incrementó el número de proveedores.

Desde luego, uno de los legados más importantes de la década de los noventa en términos de rendición de cuentas horizontal fue la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en respuesta a una iniciativa presidencial (aunque con un retraso de varios años), que el Congreso aprobó en julio de 1999. La creación de la ASF supuso una reforma constitucional que creaba un órgano de carácter constitucional (aunque sin la autonomía otorgada a organismos como el IFE o el Banco de México) encargado de vigilar el ejercicio de los recursos públicos. Más adelante, en diciembre de 2000 se aprobó la ley reglamentaria (Ley de Fiscalización Superior de la Federación), con lo cual entraba

en operación el mecanismo de rendición de cuentas mejor equipado para controlar la legalidad y buen uso del dinero público en el quehacer gubernamental.

Finalmente, los resultados de las elecciones de 2000, que culminaron el largo proceso de apertura democrática y creciente competencia electoral, sirvieron para complementar esta segunda generación de mecanismos horizontales de rendición de cuentas. En este ámbito, destaca la emisión de una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en diciembre de 2001, que modificó las obligaciones de los funcionarios públicos y las sanciones por conductas irregulares. Esta nueva ley supera el carácter exclusivamente punitivo y a posteriori de las anteriores leyes de responsabilidades, pues integra disposiciones para prevenir conductas ilícitas de los servidores públicos y establece normas para desarrollar y aplicar valores éticos en la función pública.

Pero quizá los cambios más importantes, y que -a falta de reformas más importantes en otras áreas- constituyen uno de los legados más notables del sexenio 2000-2006, son la aprobación de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la creación de un servicio profesional de carrera. La ley de transparencia busca garantizar el acceso de toda persona a la información pública, con la única restricción de salvaguardar la información estratégica, confidencial y de datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como en manos de los otros Poderes de la Unión, y los órganos constitucionales autónomos. Para la puesta en práctica de esta ley, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el cual entró en funciones durante 2003. Éste no es un cambio menor: como mecanismos de rendición de cuentas, la

transparencia y el acceso a la información no sólo abren las puertas del gobierno a la vigilancia de ciudadanos y actores políticos -lo cual en sí mismo es un avance fundamental- sino que, también, complementan otros mecanismos de rendición de cuentas ya existentes, pues, al tener acceso a la información gubernamental, ciudadanos, organizaciones civiles y partidos políticos pueden cumplir de mejor forma su labor de monitoreo de la gestión pública.

Estos mecanismos de rendición de cuentas de segunda generación -más enfocados en el control de la administración que en el acotamiento del poder presidencial (objetivo de los mecanismos de primera generación)-, completan el entramado institucional de la rendición de cuentas en México. Como debe quedar claro, la construcción de estas instituciones no ha seguido un plan deliberado ni ha respondido a una lógica evidente. No obstante, es claro que sí hay una explicación común: el proceso democratizador que ha vivido México en los últimos años. De igual forma, todas estas instituciones persiguen el mismo objetivo, la consolidación de un sistema de rendición de cuentas democrático que permita el control ciudadano sobre las acciones de gobierno.

Así, la competencia electoral sirvió para generar los incentivos necesarios para que el legislativo cumpliera su labor de vigilancia sobre la administración pública por medio de múltiples mecanismos. La tradicional presentación de informes anuales y de cuentas públicas es apenas uno de los instrumentos disponibles en el Congreso. Si bien en México no existe la noción de responsabilidad ministerial (un rasgo característico de las democracias parlamentarias estilo Westminster), el Congreso sí está facultado para llamar a “comparecer” a los secretarios de Estado, a fin de cuestionarlos sobre las decisiones gubernamentales y exigir explicaciones sobre las políticas implementadas por el

gobierno federal. Adicionalmente, el Congreso puede crear comisiones investigadoras que funcionan como instrumentos efectivos para controlar al Ejecutivo. Todos estos mecanismos fueron activados por el creciente pluralismo en el legislativo, producto a su vez de la creciente competencia electoral. Así, la construcción de instituciones de rendición de cuentas ha sido un proceso quizá desordenado y gradual, pero con avances claros, que, además, siguen el ritmo del proceso democratizador.

Esta breve revisión de la arquitectura de rendición de cuentas en México es, debe aclararse, parcial. La creación de un organismo u oficina especializada es apenas el primer paso. Nada garantiza su operación eficaz, ni la permanencia temporal de su capacidad de ejercer funciones de vigilancia y control sobre el gobierno. Por ello es necesario, y ese es el propósito de este artículo, analizar cómo ha evolucionado en los años recientes el presupuesto destinado a estas actividades. La siguiente sección da cuenta de este análisis.

El gasto en rendición de cuentas¹³

La respuesta más simple a la pregunta planteada en el título de este artículo es la siguiente: el gasto total aprobado 2006 para las instituciones que conforman el entramado institucional de la rendición de cuentas del gobierno federal en México fue de más de 42 mil millones de pesos. Sin embargo, este dato agregado requiere algunos matices. En primer lugar, buena parte de estos recursos estuvieron destinados al Poder Judicial (PJ), pero no todas las actividades del poder judicial tienen que ver con la rendición de cuentas. Desafortunadamente,

¹³ Agradecemos la generosa colaboración de Fredy Girón en el análisis de datos y la elaboración de cuadros y gráficas.

debido la imposibilidad de distinguir en la cuenta pública entre las actividades ejercidas por el PJ, no se puede separar el gasto en rendición de cuentas del gasto en otras actividades judiciales.

Por otra parte, debe señalarse que, si bien el dato para 2006 es revelador, lo es aún más la revisión de la evolución del gasto durante los últimos años (desde 1999, que es cuando el presupuesto empieza a distinguir entre unidades responsables). El Cuadro 1 presenta la evolución del gasto en la arquitectura institucional para el periodo 1999 a 2006.¹⁴

Cuadro 1

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PJ	10,486,982,178	13,227,634,203	18,325,312,342	18,967,830,709	20,302,335,401	20,533,798,253	21,504,939,543	22,324,139,797
PL	4,723,810,776	4,795,737,380	5,219,426,343	5,404,417,294	5,708,110,298	5,188,428,056	5,741,617,405	5,910,869,266
ASF	382,507,247	525,719,833	637,683,586	707,772,379	677,507,983	652,431,898	682,880,057	689,001,412
CNDH	310,863,778	287,531,100	393,960,300	457,562,500	577,624,086	639,216,915	716,361,684	708,726,940
IFE	5,548,377,835	11,563,524,902	6,969,280,049	7,199,476,949	12,452,431,727	5,832,758,773	6,329,755,690	11,350,556,033
SFP	1,459,105,956	1,557,366,068	1,528,982,729	1,529,230,448	1,468,138,703	1,451,996,155	1,466,873,225	1,286,682,384
IFAI	0	0	0	0	244,788,904	240,053,704	238,602,939	228,244,747
TOTAL	22,911,647,770	31,957,513,486	33,074,645,349	34,266,290,279	41,430,937,102	34,538,683,754	36,681,030,543	42,496,220,581

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México. Cifras en pesos del 2005.

A grandes rasgos, este cuadro muestra un crecimiento sostenido en el gasto en instituciones de rendición de cuentas (con la salvedad del año 2004). La tendencia es clara: el Estado mexicano, en efecto,

¹⁴ Las cifras presentadas para los años 1999 a 2005 corresponden al gasto ejercido y reportado en la Cuenta Pública. Estas cifras representan todos los compromisos contraídos por las entidades como consecuencia de la adquisición de bienes y servicios puestos a su disposición y órdenes de trabajo, ejecutadas y autorizadas durante el ejercicio anual que se presenta, independientemente de que su erogación se efectúe en ese año o en ejercicios posteriores. A este tipo de gasto también se le conoce como gasto devengado. Las cifras fueron obtenidas del módulo Los responsables del gasto en México: La clasificación administrativa del presupuesto del Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIPP México) del Programa de Presupuesto y Gasto Público. Cabe mencionar que fue en 1999 cuando en las cifras de Cuenta Pública empiezan a aparecer el concepto de unidad responsable o ejecutor de gasto, unidad de análisis pilar dentro de esta sección. Por esta razón nuestro análisis comienza a partir de este año. Las cifras del 2006 corresponden al gasto aprobado para ese año ya que todavía no han sido publicadas como parte de la Cuenta Pública correspondiente.

gasta cada vez más, en términos absolutos, en vigilar el desempeño del gobierno. En datos acumulados, en estos ocho años cubiertos por esta investigación, el gasto en estas instituciones ha rebasado los 277 mil millones de pesos (de los cuales más de cincuenta por ciento se ha destinado al PJ). Esta inversión es, sin duda, considerable, y echa abajo los argumentos de quienes suponen que, a pesar de los avances democráticos, no hay un interés político por fortalecer la rendición de cuentas en México. No obstante, como ya se señaló, estos datos agregados ocultan variaciones específicas, por lo que a continuación se hace un análisis más detallado.

En primer lugar, debe notarse que, si excluimos de la suma total a las instituciones con funciones que no tienen que ver exclusivamente con la rendición de cuentas (el PJ que dirime controversias e interpreta la ley, el PL que hace leyes, y el IFE que organiza elecciones, empadrona ciudadanos y vigila a los partidos políticos), los montos siguen siendo considerables. En efecto, si sólo analizamos las instituciones que se encargan de que el gobierno respete los derechos básicos de los ciudadanos (CNDH e IFAI) y no abuse del poder (ASF y SFP) encontramos que el gasto total acumulado de 1999 a 2006 ha sido 21.7 miles de millones de pesos de los cuales más del 50 por ciento se ha destinado a la SFP, órgano de control interno dentro de la administración pública federal. En cualquier caso, las diferencias entre cada institución son notables, por lo que vale la pena analizar con más detalle la composición del gasto de cada unidad administrativa.

Control interno (SFP)

El gasto destinado a la SFP ha tenido una tendencia decreciente como porcentaje del gasto neto total del país, el cual comenzó siendo el

0.08% en 1999 y disminuyó a 0.06% para el 2006. Este dato es notable, pues la SFP adquirió nuevas atribuciones desde 2003, con la creación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. De todas formas, el gasto ejercido por la SFP va más allá de los dos componentes esenciales para la rendición de cuenta: el sistema de compras gubernamentales COMPRANET y el mecanismo de control patrimonial DECLARANET, ambas herramientas novedosas de gobierno electrónico que, sin embargo, ocupan un porcentaje mínimo del presupuesto de la Secretaría.

COMPRANET aparece por primera vez en la Cuenta Pública a partir de 1999 como un proyecto a cargo de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, unidad responsable dentro de la SFP. En el año 2000, la titularidad de COMPRANET aparece compartida por dos unidades responsables: la subsecretaría mencionada y la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales. Para estos dos años, sabemos que el gasto en el proyecto COMPRANET como porcentaje del gasto total de la SFP aumentó de 1.9 a 2.6. Desafortunadamente, a partir de 2001, COMPRANET deja de aparecer en la Cuenta Pública como un proyecto dentro de la SFP. Incluso, a partir del 2005 la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales también desaparece como unidad responsable dentro de la SFP. Sabemos que COMPRANET es un programa que sigue en funciones a cargo de la Dirección General de Gobierno Electrónico, la cual radica en la SFP, pero no sabemos específicamente por las cifras de cuenta pública cuántos recursos se siguen destinando a este proyecto a partir de la información que la cuenta pública proporciona.

A su vez, el portal DECLARANET se creó para facilitar a los funcionarios públicos los trámites relacionados con su declaración patrimonial. El

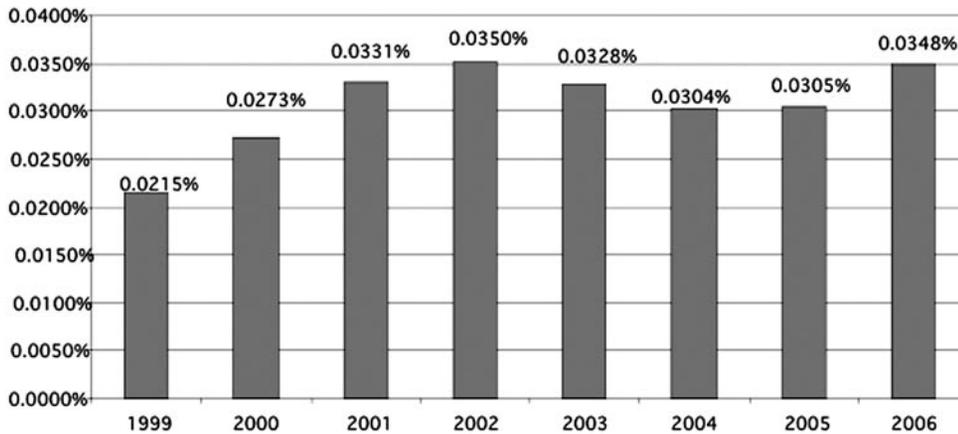
gasto asociado con este programa se refleja en el presupuesto de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. El presupuesto ejercido ha presentado oscilaciones importantes, pero, durante el periodo de análisis, se ha mantenido en el rango que va de 2.5 a 4 por ciento del gasto total de la SFP. En ambos casos, queda claro que, como parte del control interno, el gasto en estos dos programas representa un porcentaje menor del gasto total de la SFP. En cualquier caso, la SFP realiza también otras actividades relacionadas con el control interno, como la administración de bienes nacionales, la gestión de los recursos humanos de la administración pública federal y la prevención de actividades corruptas.

Control Externo

Desde su creación, la Auditoría Superior de la Federación ha tenido un crecimiento constante en el presupuesto ejercido. En concreto, su gasto ha pasado 382 millones de pesos en 1999 a 689 millones de pesos en 2006. Esto significa que la ASF casi duplicó su gasto en términos reales para el periodo de análisis. De igual forma, su participación dentro del gasto del PL aumentó en 57 por ciento: inicio siendo el siete por ciento y en los últimos años ha fluctuado entre el 10 y 11 por ciento. Esto no quiere decir que su presupuesto no haya experimentado vaivenes, que quedan claros en la Gráfica 1, dónde se muestra su presupuesto como porcentaje del gasto neto total del gobierno federal.

Gráfica 1

Gasto de la Auditoría Superior de la Federación como porcentaje del Gasto Neto Total



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México.

Al respecto, cuando se compara el gasto ejercido por la ASF como porcentaje del gasto neto total en México con la de otros países, encontramos que en México se gasta en este órgano de control una proporción similar a la que se gastó en Estados Unidos, y mayor a la de Chile y España; pero menor que en países similares como Brasil, Argentina y Colombia para 1996. Lamentablemente, como se mostrará más adelante, no existe la información que nos permita saber cuáles han sido los resultados alcanzados con este nivel de gasto. Véase Cuadro 2.

Cuadro 2
Órganos de control externo
Recursos presupuestarios en porcentajes del presupuesto total

Años	E.U.A.*	Canadá	Australia	España	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela
95/96	0.032	0.046	0.051	0.019	0.06	0.05	0.15	0.43	0.23

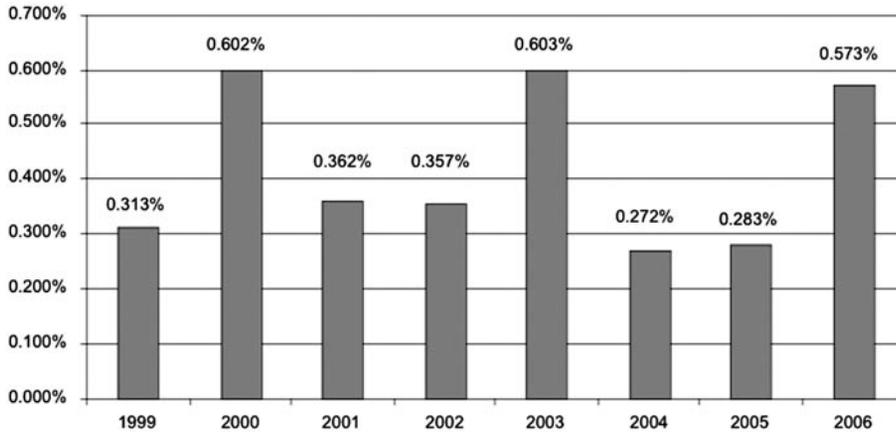
(*) Incluye el cobro de servicios.

Fuente: Petrei (1997).

Rendición de cuentas vertical

El IFE es la única institución dentro de los organismos analizados cuyo gasto está completamente ligado al calendario electoral del país: en todos los años en los que se han realizado elecciones federales (2000, 2003 y 2006) su gasto en proporción al Gasto Neto Total casi se duplica respecto a los otros años, debido a los gastos relacionados con el proceso electoral. Véase Gráfica 2. Lo relevante, sin embargo, es que esta institución, a diferencia de las otras, no ha tenido una tendencia creciente en su presupuesto. Por el contrario, puede identificarse un cambio negativo, así sea menor, que sugiere que se trata de una institución que ha alcanzado quizá mayor consolidación en sus procesos de planeación y ejercicio de gasto, y no ha tenido una expansión en sus funciones (como sí la han tenido otras instituciones de rendición de cuentas).

Gráfica 2
Gasto del IFE como porcentaje del Gasto Neto Total



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México. Cifras en pesos del 2005.

Vale la pena señalar también que el IFAI, la otra institución encargada de promover la rendición de cuentas vertical, ha mantenido su gasto como porcentaje del gasto neto total en 0.012 por ciento desde que aparece en la cuenta pública del 2003. Para el 2006 se le aprobó un gasto de 228 millones de pesos (pesos 2005).

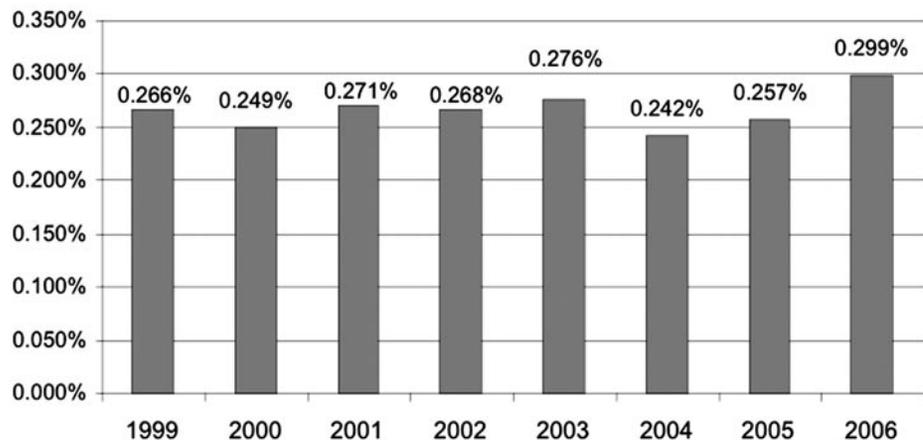
Rendición de cuentas horizontal

Al analizar el gasto destinado a cada una de las instituciones encargadas de promover la rendición de cuentas horizontal (PJ, PL y CNDH), encontramos que la CNDH ha mantenido su gasto con una tendencia creciente hasta duplicar sus recursos respecto al gasto neto total.

Situación similar a la del PJ excepto en los años 2002 y 2004 cuando el crecimiento de su gasto disminuyó levemente. Si bien el PL también presenta caídas en estos mismos años, además del 2000, su gasto como porcentaje del gasto neto total se mantuvo casi constante (de 0.26% a 0.29%).

Cabe mencionar que si bien el gasto total del Poder Legislativo como porcentaje del gasto neto total casi no ha variado, durante la administración del presidente Fox observamos que en último año de funciones de las Legislaturas 58 y 59 (2003 y 2006 respectivamente) se muestra un aumento en el gasto ejercido: durante el último año de cada una de las legislaturas pasadas, el gasto ha aumentado con respecto al año inmediato anterior.

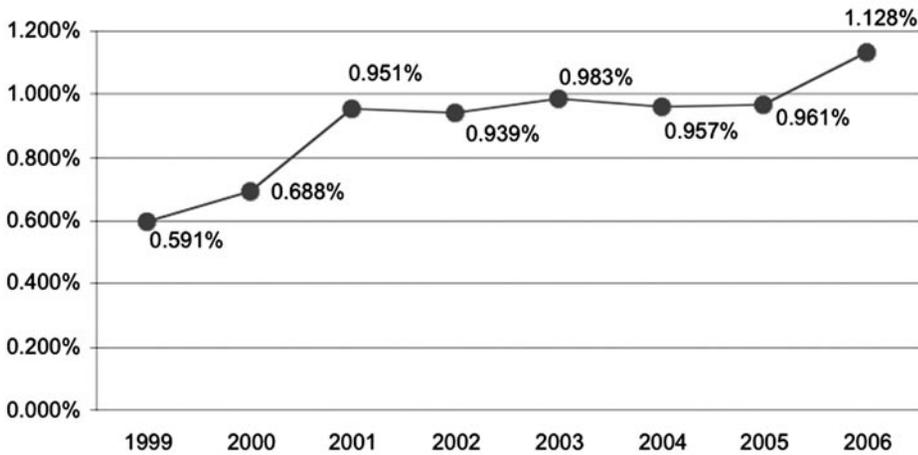
Gráfica 3
Gasto del Poder Legislativo como porcentaje de Gasto Neto Total (1999-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México. Cifras en pesos del 2005.

La tendencia encontrada en el gasto del PL contrasta claramente con la del PJ y la CNDH, quienes casi duplicaron su gasto a lo largo de los últimos ocho años (de 0.59% a 1.13% y de 0.018% a 0.036%, respectivamente). Estos incrementos no tienen paralelo con ninguna otra de las instituciones relacionadas con la rendición de cuentas en México, y quizá con muy pocos organismos públicos.

Gráfica 4
Gasto del Poder Judicial como porcentaje del Gasto Total Neto
1999-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México. Cifras en pesos del 2005.

En suma, queda claro que ha habido un esfuerzo importante por parte del Estado mexicano para construir instituciones de rendición de cuentas, y para fortalecerlas por medio de mayor gasto autorizado.

Como se muestra en el Cuadro 3, que reúne los datos del presupuesto las instituciones de rendición de cuentas como parte del gasto neto total, todas ellas han tenido un incremento -en algunos casos sustancial- en su gasto ejercido, salvo la SFP, que ha experimentado una clara tendencia a la baja, y el IFE, cuyo gasto responde al ciclo trianual determinado por las elecciones federales.

Cuadro 3
Cifras como porcentaje del Gasto Neto Total 1999-2006

	Ramo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Control Interno	SFP	0.082%	0.081%	0.079%	0.076%	0.071%	0.068%	0.066%	0.065%
Control Externo	ASF	0.022%	0.027%	0.033%	0.035%	0.033%	0.030%	0.031%	0.035%
Rendición de cuentas vertical	IFE	0.313%	0.602%	0.362%	0.357%	0.603%	0.272%	0.283%	0.573%
	IFAI	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%	0.012%	0.011%	0.011%	0.012%
Rendición de cuentas horizontal	PJ	0.591%	0.688%	0.951%	0.939%	0.983%	0.957%	0.961%	1.128%
	PL	0.266%	0.249%	0.271%	0.268%	0.276%	0.242%	0.257%	0.299%
	CNDH	0.018%	0.015%	0.020%	0.023%	0.028%	0.030%	0.032%	0.036%
TOTAL		1.291%	1.662%	1.716%	1.697%	2.006%	1.609%	1.640%	2.147%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México. Cifras en pesos del 2005. Las cifras del PL excluyen las de la ASF.

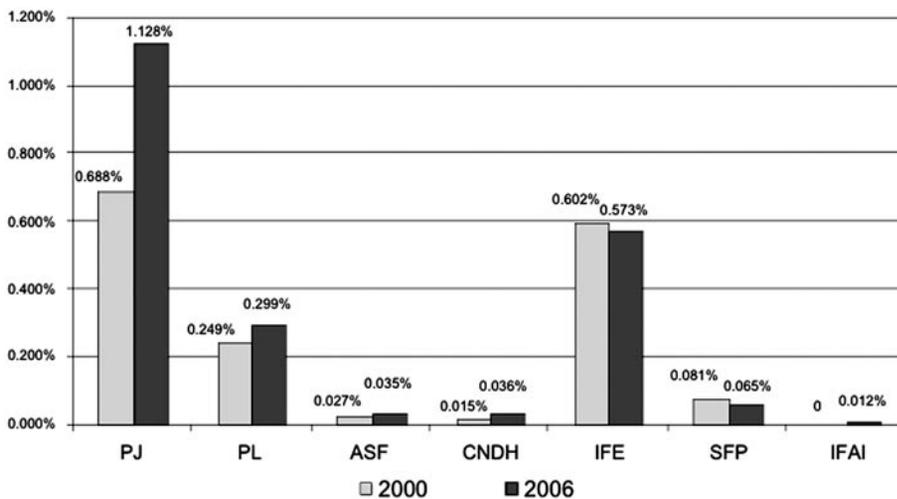
Comparación del gasto en rendición de cuentas durante las dos últimas administraciones

En efecto, si comparamos las cifras a finales del gobierno de los dos últimos presidentes en México, se observa un cambio sustancial en los montos asignados, que han aumentado de 1.29 por ciento en el año 2000 a 2.14 en 2006 como porcentaje del gasto neto total del país (ambos son comparables, pues fueron años electorales, con lo que podemos controlar las variaciones asociadas con ciclos políticos). Estos datos

dan cuenta de que la consolidación democrática en México ha pasado necesariamente por la consolidación de instituciones de rendición de cuentas (y no sólo por procesos electorales) que imponen restricciones al ejecutivo, que limitan la discrecionalidad de los funcionarios, y que aseguran el respecto a los lineamientos legales y financieros en vigor.

Gráfica 5

Gasto en instituciones de rendición de cuentas como porcentaje del gasto neto total. Comparación 2000 y 2006.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México.

En la Gráfica 5 se puede observar que, en general, el gasto de cada una de estas instituciones aumentó como porcentaje del gasto neto total. Las excepciones son el IFE y la SFP, en donde se observa una disminución.

La transparencia y la rendición de cuentas de los vigilantes

El análisis del gasto ejercido por estas instituciones permite proveer evidencia del interés del Estado mexicano por construir y consolidar un marco institucional que permita la rendición de cuentas. Sin embargo, también es importante estar al tanto sobre qué es lo que podemos conocer de los proyectos específicos y las unidades responsables (UR) dentro de estas instituciones encargadas de implementar la rendición de cuentas en el país.

Hasta ahora, la primera parte de este análisis permite tener una visión optimista sobre el tipo de calidad democrática que México ha estado construyendo durante este periodo de transición. El optimismo acaba una vez que acercamos la lupa a las cifras de cada una de las organizaciones que estamos analizando. Es decir, utilizando la información de la clasificación administrativa del presupuesto público que aparece en la Cuenta Pública, debería ser posible asociar a cada una de las UR los proyectos o procesos que cada una ejecutó con los recursos devengados. Sin embargo, existen serias deficiencias, que muestran la todavía imperante opacidad en el sistema presupuestario mexicano.

Si bien la información hacia el interior de cada una de estas organizaciones permite identificar a las unidades responsables (UR) dentro de cada una de ellas; es decir, a los ejecutores del gasto, no es posible en la mayoría de los casos conocer qué proyecto o proceso se realizó con los recursos ejercidos. La mayoría de las UR reporta el proyecto o proceso que realiza como “actividad institucional no asociada a proyecto”. Es decir,

esta es otra manera de decir “otros”.¹⁵ Se entiende que cuando este tipo de organizaciones nacen, es muy difícil presupuestar detalladamente el gasto que se va a realizar. Sin embargo, recordemos que las cifras que estamos utilizando son las del gasto ejercido y que debería de ser mucho más fácil reportar el proyecto o proceso realizado con este dinero. El que una organización reporte que sus UR realizan proyectos o procesos no detallados, sólo se justificaría durante los primeros años de su operación. Después del arranque, conforme se va ganado experiencia, las cifras reportadas por estas instituciones deberían facilitar la rendición de cuentas de estas organizaciones. Tal es el caso del IFE a quién le tomó 5 años empezar a especificar más su gasto realizado por cada una de sus UR. Desafortunadamente, el IFAI es el caso contrario quién en su inicio reportaba más detalladamente sus proyectos o procesos por UR y quién fue empeorando a medida que finalizaba el sexenio del presidente Fox. Véase el Cuadro 5.

Cuadro 4

Año	IFE			IFAI		
	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR
1999	11	0	0			
2000	11	0	0			
2001	11	0	0			
2002	11	0	0			
2003	11	0	0	1	3	3
2004	11	11	1.0	1	1	1
2005	11	13	1.2	1	1	1
2006	20	22	1.1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México.

¹⁵ Para efectos de análisis, en los casos en los que los proyectos de las unidades responsables se definieron como “actividad institucional no asociada a proyecto” u “otras actividades”, se reporta en las tablas como ese proyecto o proceso no existiese y se contabiliza como cero.

Los peores casos en materia de rendición de cuentas son el PL, incluyendo a la ASF, y el PJ. Éste último a pesar de haber recibido más del sesenta por ciento de los recursos para la construcción de la arquitectura de la rendición de cuentas en el país, no especifica en qué proyecto o proceso sus UR se han gastado este dinero, tal y como se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 5

Año	Poder Judicial			Poder Legislativo		
	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR
1999	3	0	0	3	0	0
2000	4	0	0	3	0	0
2001	4	0	0	3	0	0
2002	4	0	0	3	0	0
2003	4	0	0	3	0	0
2004	4	0	0	3	0	0
2005	4	0	0	3	0	0
2006	4	0	0	3	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México.

Entre todas estas instituciones, sólo la CNDH y la SFP presentan un desglose de sus cifras por unidad responsable donde claramente se especifica qué tipo de proyecto o proceso se llevó a cabo con los recursos ejercidos.

Cuadro 6

Año	CNDH			SFP		
	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR	UR	Total de Proyectos	Proyectos/UR
1999	0	0	0	19	14	0.7
2000	0	0	0	20	13	0.7
2001	0	0	0	23	4	0.2
2002	14	26	1.9	24	132	5.5
2003	14	39	2.8	25	103	4.1
2004	16	22	1.4	26	17	0.7
2005	17	19	1.1	33	24	0.7
2006	16	17	1.1	33	24	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP México.

En resumen, en el 94 por ciento del total gastado en los últimos siete años para construir la arquitectura institucional de la rendición de cuentas, desconocemos el detalle sobre el proyecto o proceso en el que cada UR utilizó su presupuesto y mucho menos podemos conocer qué se ha alcanzado con estos recursos y que más falta por hacer. La rendición de cuentas en materia presupuestal de las instituciones encargadas de vigilar al gobierno federal y asegurar su rendición de cuentas es, por tanto, muy deficiente. El viejo dilema de quién vigila al vigilante se presenta claramente en estas instituciones, y que hay un gran pendiente en materia de contabilidad gubernamental.

Conclusión y agenda de investigación

El análisis presentado en este artículo muestra cómo, en los últimos años, ha habido avances sustanciales en los mecanismos institucionales que existen en México para favorecer la rendición de cuentas en el gobierno federal. Se ha demostrado cómo, particularmente en los

últimos años, el gasto en este rubro ha alcanzado montos significativos, lo que es prueba de que el Estado mexicano, respondiendo a las presiones de una democracia competitiva y una sociedad que exige un buen desempeño gubernamental, ha invertido en crear y mantener instituciones que permitan asegurarnos que el ejercicio de la autoridad pública corresponde a las preferencias ciudadanas y que no pasa por encima de derechos y libertades básicos.

Sin embargo, estas conclusiones deben tomarse con cuidado por, al menos, tres razones. En primer lugar, porque, como sabemos ya, más gasto no significa necesariamente mejor desempeño. En este sentido, es notable la ausencia de indicadores que nos permitan indagar en torno a la eficacia del gasto. No sabemos aún si el aumento en los montos ha estado acompañado de un aumento en la calidad del ejercicio del gobierno. Los índices internacionales como el de Transparencia Internacional o del Banco Mundial parecen decirnos que los avances han sido limitados. Sin embargo, estos índices no permiten distinguir entre los distintos ámbitos de gobierno, y son poco útiles para las comparaciones temporales. De cualquier forma, es claro que la eficacia de los distintos mecanismos de rendición de cuentas no es homogénea. Tanto las percepciones ciudadanas como la evidencia anecdótica parecen indicar que algunas instituciones han logrado mayor efectividad que otras en su intento por vigilar al gobierno (ya sea directa o indirectamente). No obstante, queda aún pendiente como agenda de investigación la comparación sistemática de su efectividad.

Una segunda precaución tiene que ver con la información disponible para cuantificar el gasto federal en rendición de cuentas. Como se señaló páginas atrás, mucha de la información presupuestal está presentada de manera muy agregada, sin distinguir por proyecto específico, por lo que

fue necesario incorporar montos totales a nuestros cálculos, aunque sabemos que buena parte de los gastos están destinados a fines que poco tienen que ver con la rendición de cuentas. En contraparte, debe decirse que el costo de la rendición de cuentas no corresponde sólo al presupuesto asignado a estas instituciones. Existe un costo no directo, pero enorme, de la rendición de cuentas que no está reflejando en el análisis previo. En concreto, nos referimos a que las numerosas instituciones analizadas atrás significan más que sólo una carga directa para el erario público. Más allá del costo financiero, los procedimientos que deben seguirse para cumplir con los requisitos de la rendición de cuentas pueden convertirse en una carga onerosa para los funcionarios públicos, que podrían terminar dedicando más tiempo a preparar informes y responder a auditorías y revisiones que a cumplir con sus funciones sustantivas originales.¹⁶ Estos costos, indirectos, ocultos y no cuantificables, son también parte de la inversión que el Estado mexicano ha decidido hacer para garantizar la rendición de cuentas.

Como corolario de este segundo punto, también vale la pena recordar que, como Arellano y López Ayllón han mostrado recientemente,¹⁷ muchas de estas instituciones (las encargadas de vigilar al gobierno) son poco abiertas a la transparencia. Esto quiere decir que tanto en materia de transparencia presupuestal como en acceso a la información pública, las instituciones públicas encargadas de asegurar la rendición de cuentas del gobierno federal tienen aún pendientes que deben ser atendidos.

¹⁶ Se ha excluido también de este análisis el gasto que cada dependencia y entidad del gobierno federal ejerce en sus Órganos Internos de Control y en las Unidades de Enlace para la Transparencia, que por ley deben existir en cada agencia federal.

¹⁷ “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (México: IFAI-CIDE, 2006; disponible en: <http://www.ifai.org.mx/oso/informes/EstudioenMateriadeTransparencia.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2006).

En tercer lugar, debe señalarse que este diagnóstico ha excluido lo que en la ciencia política comparada se ha identificado como mecanismos sociales de rendición de cuentas: es decir, el papel que las organizaciones civiles y los medios de comunicación juegan como instrumentos para vigilar al gobierno y llamarlo a cuentas. En México aún está por escribirse un análisis exhaustivo del papel de estos actores en la rendición de cuentas. En este artículo han quedado fuera de nuestro objeto de análisis. También han quedado fuera todos los ámbitos de gobierno distintos al federal, lo cual, de nuevo, es una seria limitación, pues los procesos concomitantes de liberalización política y descentralización han devenido en gobiernos subnacionales con mayores recursos y responsabilidad que, sin embargo, no han estado acompañados -por lo menos no en todos los casos- por un fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas en estos espacios. De nuevo, queda para una agenda de investigación futura la revisión de la inversión en instituciones de rendición de cuentas en los espacios estatales y municipales.

Como reflexión final, y dada la información apenas generada respecto al presupuesto 2007, debe recordarse que el gasto que hasta ahora se ha ejercido en materia de rendición de cuentas no está garantizado en el futuro. Dado el diseño del proceso presupuestario, en el que los llamados “órganos autónomos” hacen una propuesta inicial de presupuesto anual pero no tienen mayor incidencia en la decisión final, se ha vuelto ya común que, al decidirse ajuste al presupuesto federal, la cámara de diputados opte por disminuir los montos asignados a estas instituciones. Es, simplemente, la salida más fácil, pues no implica costo político inmediato y no se afectan intereses directos. Al mismo tiempo, sin embargo, es muestra de una debilidad estructural de dichas instituciones, cuya autonomía legal y política está restringida

por el riesgo constante de recortes de última hora. Desde luego, no sería recomendable atacar la facultad constitucional del Congreso para definir en qué se gastan los recursos públicos. Lo que se requieren son reglas más claras, previsiones de más largo plazo y, sobre todo, que las instituciones de rendición de cuentas dejen de ser el espacio de donde sale el dinero cuando no hay otras fuentes disponibles para cubrir los huecos presupuestales. En pocas palabras, la decisión sobre cuánto gastar en vigilar al gobierno debe ser una política de Estado, con miras al largo plazo y que otorgue certeza, en lugar de ser, como ha sido hasta ahora, una decisión coyuntural, que depende más de cálculos financieros e intentos por estirar la “cobija presupuestal” año con año.

El diagnóstico final es, por tanto, ambivalente. Por una parte, este texto ha reconocido la evolución significativa que, en materia de rendición de cuentas, ha tenido lugar en México desde mediados de los años noventa. El Estado mexicano ha construido instituciones y ha invertido montos considerables para asegurar que el desempeño gubernamental se apegue al marco legal, respete derechos y libertades básicas y garantice el ejercicio correcto del dinero público. Al mismo tiempo, se han identificado algunos focos rojos en materia de transparencia presupuestal y, sobre todo, de la falta de indicadores de eficacia. También se ha notado que el gasto en este rubro sigue expuesto a consideraciones políticas que en poco contribuyen a dar certeza y estabilidad a las instituciones encargadas de asegurar la rendición de cuentas. En suma, aunque hay avances considerables, hay aún áreas que requieren atención, tanto de los tomadores de decisión, como de quienes estudian el funcionamiento del gobierno federal.

Bibliografía

Arellano, David, y Sergio López Ayllón, “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (México: IFAI-CIDE, 2006; disponible en: <http://www.ifai.org.mx/oso/informes/EstudioenMateriadeTransparencia.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2006).

Cejudo, Guillermo. “Todas las Piezas en su Lugar. La Arquitectura Institucional de la Rendición de Cuentas en México”, Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, 2006.

Diamond, Larry Jay, y Leonardo Morlino. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

Mainwaring, Scott. “Democratic Accountability in Latin America,” en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

Manin, Bernard, Adam Przeworski, y Susan C. Stokes. "Introduction", en su libro **Democracy, Accountability, and Representation**, Nueva York: Cambridge University Press, 1999.

Mazucca, Sebastián. "¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del Acceso al Poder y Estabilidad del Ejercicio del Poder en América Latina", *Araucana* 7 2002.

Merino, Mauricio, **La Transición Votada: Crítica a la Interpretación del Cambio Político en México**, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Mulgan, Richard, **Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies**, New York: Palgrave, 2003.

O'Donnell, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 9, núm. 3 1998.

Persson, Torsten, Gérard Roland y Guido Tabellini, "Separation of Powers and Political Accountability," *The Quarterly Journal of Economics*, Noviembre 1997.

Petrei, Humberto, **Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina**, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Rothstein, Bo, y Jan Teorell. **“What Is the Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power”**, Göteborg University, 2006.



Abstract

La autora explica la relación directa entre las políticas públicas y la creación de la infraestructura y los servicios de transporte para dar lugar a la formación del capital humano, considerando los procesos de comunicación, preparación y consolidación que se desarrollan desde las instituciones de gobierno, con el fin de aumentar la competitividad y la calidad de la educación en un esfuerzo que exige no sólo la convocatoria de los agentes del mercado, sino la participación inteligente y estratégica de las instituciones administrativas para fortalecer el sentido de las capacidades intelectuales, humanísticas y tecnológicas que el país necesita en todos los órdenes de la vida nacional.

Hacia la conformación

de un enfoque estratégico de políticas públicas carreteras, orientadas al desarrollo humano en México.

Angélica Pérez Ordaz*

Palabras clave: Capacidades, capital humano, carreteras, comunicación y políticas.

The author explains the direct relation between the public policies and the creation of the infrastructure and the transport services to give rise to the formation of the human capital, considering the processes of communication, preparation and consolidation that are developed from the institutions of government, with the purpose of increasing the competitiveness and the quality of the education in a effort that demands not only the call of the agents of the market, but the participation intelligent and strategic of the administrative institutions to fortify the sense of the intellectual, humanistic capacities and technological that the country needs in all the orders of the national life.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, con Orientación en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México.

Key Words: capacities, human capital, highways, communication and politics.

En las sociedades actuales la formulación de políticas y la toma de decisiones públicas (especialmente las que tienen carácter estratégico) ya no se pueden hacer de manera unilateral o mediante modelos verticales y cerrados. Es fundamental para la legitimidad y permanencia de los gobiernos, que involucren a los diversos actores en las decisiones que afectan sus vidas, en un marco de democracia participativa, orientada al consenso, que rinda cuentas a sus ciudadanos, sea transparente, de respuestas rápidas, adecuadas y eficientes y dé lugar a mejores niveles de bienestar y desarrollo humano para sus pueblos.

En esta perspectiva, es ineludible que la visión gubernamental en la conformación de un enfoque estratégico de políticas públicas carreteras, orientado al fomento del desarrollo humano, contemple una mayor equidad entre los estados y regiones del país, donde se coordinen los diversos actores involucrados (tomadores de decisiones y usuarios) en su configuración y desde la perspectiva de una visión multisectorial que permita a la población expandir sus capacidades (principalmente de aquellas localidades aisladas y dispersas), mejorar su calidad de vida y dinamizar el potencial endógeno del país. La interconexión entre las diversas infraestructuras y servicios de transporte puede jugar un papel primordial en la consecución de dichos objetivos. Si la infraestructura de transporte responde a criterios adecuados puede contribuir eficazmente a conseguir la integración regional que necesita el país, disminuyendo los desequilibrios regionales e impulsando la mejora en las condiciones de vida y la satisfacción de las demandas sociales a nivel local y regional. Es fundamental que en las políticas públicas se considere de manera prioritaria, la relación infraestructura carretera-espacio-desarrollo (Meunier, 1999), que dé lugar a nuevas formas de gestión y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y se fortalezcan las dinámicas espaciales de los territorios en beneficio de los diversos actores que los constituyen.

De ahí la necesidad de visualizar a la infraestructura carretera como un complemento de otras políticas orientadas a impulsar el desarrollo humano y en función de las características de los distintos tipos de territorio y población y donde, el gobierno a través de la administración pública, ponga énfasis en obtener mejores resultados mediante el establecimiento de prioridades, estrategias y una eficiente movilización de recursos enfocados a la provisión de infraestructura en general y particularmente carretera, que tenga como tarea primordial el logro de los objetivos y metas para impulsar el desarrollo humano y se administre de una manera eficiente, responsable y transparente.

Es preciso reafirmar permanentemente el papel decisivo de los responsables públicos, de modo que se garantice su actuación eficiente, eficaz y efectiva en la implementación y ejecución de las políticas públicas que tengan el mayor impacto sobre el desarrollo humano y donde la gestión eficiente del gobierno permita el establecimiento de un entorno que favorezca una administración transparente y responsable de los recursos, una mejor distribución de los beneficios, así como una mejor relación entre los gobernantes y los gobernados con miras a un desarrollo equitativo y sostenido.

1. Rediseño de las políticas públicas carreteras para el desarrollo humano

Aún cuando la construcción de la red carretera en México, ha permitido una importante integración regional y una mayor interacción social, en la actualidad subsisten numerosas localidades aisladas o dispersas, que no tienen acceso fácil a ningún camino o carretera pavimentada, lo cual significa, un importante aspecto a destacar en el rediseño de políticas públicas carreteras para impulsar el desarrollo humano.

Es importante destacar que el enfoque del desarrollo humano no sólo trata de mejorar la salud, la educación y los niveles aceptables de vida, sino también de expandir las capacidades para ampliar las posibilidades de las personas para vivir la vida que deseen y valoren. Algunas de estas capacidades básicas, sin las cuales muchas otras oportunidades permanecerían inaccesibles son: la de permanecer vivo y gozar de una vida larga y saludable; la de adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Algunas otras capacidades y opciones relevantes incluyen la libertad política, económica, social y cultural; la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación, el respeto por sí mismo, el ejercicio pleno de los derechos humanos y la conciencia de pertenecer a una comunidad. De acuerdo con esta perspectiva, el desarrollo humano no consiste solamente en contar con todas esas capacidades y ampliarlas permanentemente, sino también en procurarlas de manera productiva, equitativa, sustentable y participativa (CONAPO, 2000).

De ahí la necesidad de que el objetivo principal de las políticas públicas sea orientado y contribuya a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población mediante el diseño e instrumentación de programas encaminados a ampliar las capacidades y opciones de las personas y aprovechar todo su potencial.

Lo anterior implica que las personas pueden ser o hacer y difiere de un área geográfica a otra. Esto se debe principalmente a las diferencias de recursos entre ámbitos espaciales. En México, la vigencia del derecho de las personas a su desarrollo difiere entre las unidades geopolíticas que lo conforman. Sin duda, las desigualdades regionales

en activos, ingreso y acceso a bienes y servicios contribuyen a generar posibilidades de elección individual y colectiva diferentes.

También es cierto que iguales recursos económicos pueden traducirse en distintas oportunidades de desarrollo para los individuos ante las particularidades de la naturaleza, la sociedad, las instituciones y las políticas públicas locales (PNUD, 2003: 33). Sin embargo, es innegable que mediante políticas de redistribución y de una reasignación de prioridades del presupuesto público, es posible incrementar la equidad entre estados y regiones del país e impulsar el desarrollo humano. Esto implica que las políticas más inmediatas para mejorar su situación, deben estar orientadas a garantizar un uso más eficiente de los recursos existentes, donde concurra una estrecha coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), que no solo ayude a evitar una superposición del gasto, sino que permita implementar nuevas estrategias de acción encaminadas a impulsar el desarrollo humano en función de las necesidades a escala local.

El rediseño de las políticas públicas carreteras implica el establecimiento de objetivos claros para los proyectos de la infraestructura involucrados en el desarrollo regional, estatal o municipal, los cuales deben incluir el contexto y las necesidades estratégicas específicas de cada una de las regiones y estados. Una descripción de los vínculos de estos objetivos con relación a las políticas en otros sectores y su relevancia para los diferentes niveles de gobierno, lo cual permitirá coordinar las políticas y planes de infraestructura pues en la práctica frecuentemente se da una falta de coordinación entre éstos para la toma de decisiones con la garantía de un uso eficiente de los recursos. Para cumplir dicho objetivo, es necesario que el gobierno procure un acercamiento multisectorial enfocado a obtener resultados y a evaluar constantemente

la efectividad de los programas estatales y federales de impulso al desarrollo humano.

Es deseable acompañar estas políticas con otras iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población para que de esta manera, se asegure el impacto socioeconómico deseado en cualquier ámbito socioterritorial. Es importante insistir en que la infraestructura de transporte no determina los procesos de desarrollo regional, si faltan otros factores como la incentivación empresarial, la innovación, el mercado de trabajo, la formación profesional, hospitales, escuelas, así también es necesario, tener claro que el impulso al desarrollo exige redes de transporte adecuadas, que podrían ser el factor para permitir el acceso de la población a los satisfactores básicos y al mismo tiempo, afianzar el criterio de competitividad territorial.

Dentro del sistema territorial el sistema de transporte -infraestructura y servicios-, cubre tres funciones: accesibilidad espacial, conexión del sistema productivo y la actividad productiva que genera por sí mismo. En la accesibilidad, hay que tener en cuenta la interrelación entre los elementos del espacio, con independencia de la demanda de comunicación entre los mismos (accesibilidad potencial) y la del concepto de accesibilidad como factor de interacción entre los nudos del territorio, en base al poder de atracción de cada región, lo que posibilita unir los factores de transporte, los de localización y los usos del suelo, reflejando las ventajas comparativas de una región respecto a la fricción que supone el espacio y su distanciamiento de otros espacios regionales (Gómez, 2000). En este sentido, los gobiernos deben orientar las políticas públicas carreteras además, de la justicia social hacia la justicia espacial, a la cohesión e integración territorial como objetivo estratégico, con énfasis en el nivel regional y local, mayor atención

a los contextos específicos, a las capacidades de los territorios y las identidades territoriales como elemento de identificación e integración, mayor impulso a la cooperación y acento en enfoques centrados en el desarrollo territorial y en la gestión eficiente del territorio y en particular, orientarlas hacia la redinamización, recomposición y revitalización de los territorios rurales.

En el caso de las localidades indígenas de México, caracterizadas por su dispersión, difícil acceso y aislamiento geográfico, la mayoría sólo cuenta con brechas, caminos de herradura y, en menor medida, con caminos de terracería que en época de lluvias son intransitables. Dicha situación provoca desabasto durante estos periodos, retraso en la operación de programas institucionales por la dificultad de acceso, altos costos de rehabilitación de tramos y de traslado de los pobladores, cancelación de obras de electrificación y sistemas de agua, así como dificultad para la comercialización de la producción local. Con frecuencia, el reclamo por mejores vías de comunicación ha dado lugar a conflictos regionales e intercomunitarios. Además de la existencia de un sinnúmero de pequeñas localidades dispersas, a las que todavía no ha sido posible dotar de un camino, se suma la necesidad de conservar en funcionamiento una extensión considerable de caminos rurales. Se hacen obligatorias la iniciativa para incorporar el uso intensivo de mano de obra de las propias comunidades para lograr la atención permanente con la mayor cobertura posible, para estos requerimientos.

En general, los proyectos para la construcción de vías de comunicación en zonas rurales, principalmente indígenas, evaluados desde el punto de vista de la relación costo beneficio, en muy pocas ocasiones resultan justificables por lo que las inversiones en este rubro son muy reducidas. No obstante, al minimizarse o retardarse los planes de construcción

de caminos federales y secundarios, y privilegiarse las grandes obras carreteras se ha consolidado un esquema de expoliación y exclusión de la población rural.

La falta de caminos contribuye a perpetuar el ciclo de coyotaje, acaparamiento y dependencia de los agricultores, pescadores o artesanos indígenas, respecto de los acaparadores, caciques e intermediarios regionales. También impide el acceso oportuno a servicios de salud, al abasto de medicamentos y a la atención de urgencias médicas. En particular, entre las regiones más afectadas por esta carencia se encuentran: la sierra en Durango, la montaña en Guerrero, la sierra Huichola en Jalisco y Nayarit, el Valle de Uxpanapa, Zongolica y la Huasteca en Veracruz (CDI, 2001) y estados de la región sureste, principalmente Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde el bajo desarrollo humano se debe al restringido acceso a muchos servicios básicos de infraestructura como agua, electricidad, conexiones telefónicas y caminos con buen mantenimiento.

Al año 2000 la población indígena representaba el 10% de la población del país, pero un porcentaje mucho mayor en materia de déficit en infraestructura básica, en total el 25% de los hogares carecía de agua corriente o electricidad, el 19% no tenía alcantarillado y la densidad de su cobertura telefónica era sólo entre un 25% (Chiapas y Oaxaca) y un 50% (Guerrero) del promedio nacional. No obstante, este tipo de dificultades se enfrentan en todo el país, debido a los problemas para llevar los servicios a las áreas rurales y que se ven agravadas en esta región por tener el nivel más alto de población rural pobre y por tener un terreno escarpado y montañoso. Las comunidades indígenas, que son desproporcionadamente rurales y de tamaño reducido, son las más afectadas. Por otra parte, la inversión privada a gran escala

en infraestructura es poco factible por el bajo nivel de ingresos de la población que le impide afrontar los costos completos de esos servicios (Fay, 2002: ii) e impide el acceso a los servicios públicos básicos, lo que provoca un círculo perverso de pobreza y bajo desarrollo humano.

En esos estados particularmente en Chiapas, existe una red vial relativamente densa, pero persiste el aislamiento de muchas comunidades. La densidad vial de los tres estados es mayor que el promedio nacional, ya sea que esta densidad se calcula en términos de la población o en relación con la superficie. Sin embargo, la alta dispersión de la población significa que muchas comunidades se encuentran muy aisladas y que no a todas se pueda acceder durante todo el año. En Oaxaca, por ejemplo, el 40% de las localidades de ese estado (que representan un 15% de su población) no tienen camino de acceso. Incluso no todas las cabeceras municipales tienen acceso a través de un camino pavimentado.

Densidad de carreteras					
	Longitud total	Densidad total de la red		Densidad de la Red rural	
	(Km.)	(Km./1000 hab.)	(km./km ²)	(Km./1000 hab.)	(Km./km ²)*
Chiapas	20,388	5.2	0.28	3.9	0.20
Guerrero	13,225	4.3	0.2	2.5	1.12
Oaxaca	15,947	4.6	0.17	2.4	0.09
Promedio nacional	10431**	3.3	0.17	1.6	0.08

* No incluye caminos pavimentados.
 ** Promedio por estado.

Fuente: elaboración propia con datos de SCT e INEGI al año 2000.

El siguiente cuadro muestra la composición de la red vial rural en los tres estados. Hay tres tipos de caminos rurales: brechas mejoradas, que en realidad no son adecuadas para vehículos y que por lo general no

son transitables todo el año (éstos predominan en Oaxaca); terracerías, que dependiendo de su estado pueden ser transitables todo el año o no (son más comunes en Guerrero) y caminos pavimentados, que son más frecuentes en Chiapas y Guerrero.

Longitud de la red carreteras 2000										
Estado	Total	Troncal Federal		Alimentadoras			Caminos Rurales			4AS
		Libre	Cuota							
Total Nacional	333 912	41 866	6 598	53 334	10 445	927	6 690	134 834	18 661	60 557
Chiapas	20 388	2184	204	1825	467	11	371	14 534	733	59
Guerrero	13 225	1912	293	1094	192	0	1 216	5 503	2254	761
Oaxaca	15 947	2794	159	1160	28	0	0	8 186	0	3620
Total	49 560	6 890	656	4 079	687	11	1 587	28 223	2 987	4 440
% del total Nacional	15									
1/ Pavimentada. 2/ Revestida. 3/ Terracería. 4/ Brechas mejoradas. Fuente: Elaboración propia con datos de SCT.										

Por otra parte, la red vial en general no está en buen estado. En Oaxaca el 35% de la red rural asfaltada está en mal estado, el 35% en estado “regular” y el 30% en buen estado, se encuentra en una situación mejor que el promedio nacional (aunque en el caso de las brechas mejoradas, se estima que cerca del 50% se encuentra en estado razonable y el otro 50% en mal estado). En Chiapas, las cifras son similares para la red rural administrada por la SCT, pero la parte administrada por el estado se encuentra en condiciones peores (se estima que más del 50% está en mal estado).

Además del problema de infraestructura (que determina la posibilidad de acceso), los servicios de transporte rural están poco desarrollados y restringen la movilidad. Si bien no se dispone de información específica,

las visitas en el terreno indican que los costos de transporte son elevados para la población rural, con una baja frecuencia de servicio, en especial en la estación lluviosa. Gran parte de la población debe caminar entre una y siete horas para llegar a su destino (Ídem: 8), por lo que el acceso a los servicios de educación, salud y mercados, es un problema cotidiano y generalizado. Esta problemática se manifiesta en todas las regiones del país, en mayor o menor medida, pero en la región sur, las carencias de infraestructura en cualquier renglón, se reflejan en la falta de oportunidades para mejorar su calidad de vida, en el aislamiento social y la exclusión política, de ahí que sea la región con el menor IDH del país. Es claro que cada una de las dimensiones del desarrollo humano tienden a reforzarse mutuamente y la mayoría de ellas tiene alguna relación con la infraestructura y los servicios de transporte.

Un rediseño de las políticas públicas carreteras para el desarrollo humano obliga a los gobiernos a:

- Integrar las políticas carreteras con otras políticas sectoriales y evaluar a todas en forma conjunta, por ejemplo, educación, salud, mercado laboral, seguridad, extensión agrícola, entre otras.
- Definir la recuperación de costos en el caso de infraestructuras y servicios muy utilizados con subsidios selectivos directos u otros tipos relacionados de asistencia (por ejemplo, microcréditos) para las familias pobres.

- Fomentar la participación de la comunidad en las decisiones sobre opciones y prioridades.¹
- Promover el uso de tecnologías eficientes, con alto contenido laboral de baja capacitación por ejemplo, trabajos viales.
- Prestar atención al transporte no motorizado y peatones.
- Promover el uso de emisiones menos contaminantes de los vehículos motorizados para mejorar la salud y el medio ambiente.

Por otro lado, un rediseño de éstas políticas, implica el impulso de un sistema de transporte multimodal, puesto que en México los puertos, las vías férreas y la infraestructura carretera, se han concebido de una manera aislada e inarticulada. Actualmente, los costes de logística de distribución modales son aproximadamente 30 a 40% del costo final por ventas, que es dos veces más el nivel observado en la mayoría los países de la OCDE (World Bank; 2001). En esta medida resulta fundamental mejorar los enlaces entre ferrocarriles, carreteras, redes alimentadoras y puertos, así como promover un mayor número de terminales intermodales en el interior del país.

La falta de vías de comunicación y en general los servicios de transporte multimodal registran un desarrollo incipiente en nuestro país debido a que, las infraestructuras portuaria, ferroviaria y carretera se concibieron de manera aislada. En consecuencia, el subsector transporte se

¹ Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas. Estos tres aspectos permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de ideas, información y recursos para la toma de decisiones. Además, y no menos importante, contribuyen a desarrollar la confianza del público en la Administración, lo que, a su vez, incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo (Caddy, 2003).

desarrolla en medio de una estructura fragmentada y desarticulada, que no solo afecta al sector económico, sino también al social, sobre todo a la población más pobre del país.

En la actualidad, el principal problema de los servicios multimodales de transporte en México radica en su escasez, producto en buena medida de la falta de conexión de las infraestructuras de que dependen. Esto constituye un problema serio, pues obstaculiza la competitividad nacional por impedir el abatimiento en los costos de transporte de mercancías que deben realizar largos recorridos, en particular las destinadas a la exportación. En la economía globalizada es muy alto el valor de estos servicios, por lo que México no puede continuar en el rezago (SCT, 2001).

En este contexto, la dispersión de la población y el mal estado de las carreteras y los caminos y su carencia en diversas regiones del país, así como la falta de un sistema de transporte multimodal, plantean serios retos a la política social y económica del gobierno. De ahí la necesidad de impulsar iniciativas intersectoriales y locales (en el ámbito comunitario, municipal y estatal) que den respuesta oportuna a las necesidades de desarrollo humano de la población y donde la gestión del gobierno permita el establecimiento de un entorno que favorezca una administración transparente y responsable de los recursos, una mejor distribución de los beneficios, así como una mejor relación entre los gobernantes y los gobernados con miras a un desarrollo equitativo y sostenido.

II. Enfoque estratégico de políticas públicas de infraestructura carretera

De acuerdo con la importancia que tienen las carreteras para el desarrollo económico y social de un país, el gobierno tendría que considerarlas como un instrumento esencial para impulsar el desarrollo humano, por su papel crucial en el acceso a los servicios de salud, educación, mercados y como medio para promover la cohesión social. Al mismo tiempo, porque forman parte fundamental en la ordenación del territorio, no se debe olvidar que el desarrollo endógeno tiene su base en el territorio y en sus recursos. Los recursos naturales, humanos, culturales, institucionales y del conocimiento y los infraestructurales. Es decir la utilización del potencial de desarrollo de cada lugar de la forma más eficiente y donde el papel de las carreteras puede potenciar y poner en valor las especificidades de cada territorio y comunidad.

El desarrollo de las infraestructuras es un factor estratégico para el funcionamiento de los rendimientos crecientes y por lo tanto, para el desarrollo económico y social (confianza, innovación local, redes sociales, etc.) del territorio. Es preciso visualizar a la infraestructura carretera como un complemento de otras políticas orientadas a impulsar el desarrollo humano y en función de las características de los distintos tipos de territorio y población y sobre la base de la integración: sociedad-economía-naturaleza para cohesionar el territorio y en esta medida, fomentar el desarrollo humano y social de los pueblos.

En nuestro país es necesario que el gobierno a través de la administración pública, ponga énfasis en obtener mejores resultados en el desarrollo humano de las diversas regiones estados y municipios, particularmente, los que se encuentran más rezagados. Para lograrlo es

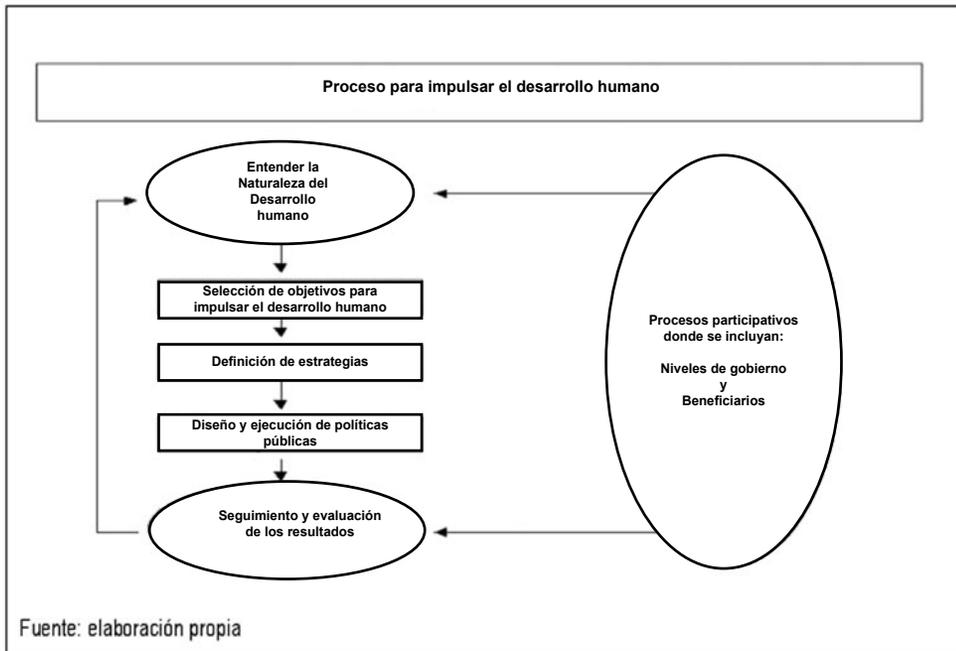
preciso, tener una amplia comprensión de los factores que lo determinan y en esta medida establecer las prioridades y estrategias para que las políticas públicas en la materia, tengan un mayor impacto en los niveles de desarrollo humano de la población.

Lo anterior implica: una vasta comprensión del desarrollo humano² y sus determinantes, es decir, un conocimiento extenso de las regiones, estados y/o municipios con menores niveles de desarrollo humano y una identificación de los obstáculos que enfrentan para mejorarlo (lo que puede constituir el núcleo de una estrategia efectiva), así como la selección de las acciones públicas que tengan el mayor impacto sobre el desarrollo humano, donde los programas del sector social sean un componente importante de este programa, pero igualmente importantes sean las acciones para promover el desarrollo económico, donde la provisión de infraestructura en general y particularmente, carretera, juegue un papel prioritario para el logro de los objetivos y metas. Así también se hace necesaria, la formación de cuadros administrativos para implementar y ejecutar las políticas (Fay, 2002: 13).

Asimismo, importante es el establecimiento de indicadores de evaluación, ya que la identificación de metas para el desarrollo humano y de indicadores intermedios es un elemento de la formulación central en la evaluación regular de los programas y de su implementación.

² El desarrollo humano de un territorio también implica la calidad de las relaciones sociales que se establecen, la riqueza de una nación se encuentra también en su capacidad de solidaridad y en su cohesión social. La importancia de este tipo de obra pública no reside sólo en las ventajas de contar con vías de comunicación rápidas destinadas a las necesidades de transportación. Las carreteras traen consigo el acceso a otros factores del desarrollo social como la educación, la salud, servicios básicos y desde luego el empleo mediante el fortalecimiento de la dinámica comercial y el estrechamiento de relaciones entre las comunidades.

La elaboración de estrategias acordes a los requerimientos de los distintos ámbitos territoriales, permitirá dinamizar el potencial endógeno de todo el país, generando nuevas potencialidades que revaloricen los espacios rurales y urbanos. Para ello el entramado económico debe comprometerse con el propio territorio y en un proyecto a mediano y largo plazo. En este contexto, es necesario que las políticas públicas se orienten al desarrollo de servicios e infraestructuras sociales y económicas: salud, educación, cultura, turismo, carreteras, agua, electricidad, telecomunicaciones. Con lo que se garantiza la existencia de instituciones capaces de atender las necesidades de todos los actores asentados en el territorio. Es preciso reafirmar permanentemente el papel decisivo de los responsables públicos, de modo que se garantice su actuación eficiente, eficaz y efectiva en la implementación y ejecución de las políticas públicas (Becerra, 2002: 7).



Uno de los problemas más complejos de la administración pública es mejorar el desempeño -esto es, el acceso, la eficacia según los costos y la calidad- de la infraestructura carretera, tanto en los ámbitos estatal, municipal y local y en función de las necesidades de la población. De ahí la importancia de que los gobiernos asignen los recursos adecuados a cuestiones que son prioritarias para la población y se asegure el flujo de recursos por medio de procesos presupuestarios equitativos y transparentes y con funciones claramente definidas entre los diferentes niveles del gobierno.

Una responsabilidad descentralizada en materia de infraestructura carretera es necesaria, pero no suficiente para mejorar la longitud y calidad de las carreteras, tanto en su construcción como mantenimiento y ubicación geográfica. La participación activa de los beneficiarios es prioritaria. Los procesos que cuentan con la participación de éstos hacen que respondan y difundan información sobre la gestión y el rendimiento de los recursos, refuerzan su responsabilidad y sobre todo forma parte de una cultura de inclusión y en contra de la discriminación social (Holmes, 2000: 7). En esta medida, la eficiencia de la administración pública puede mejorar y fortalecer al mismo tiempo, la democracia en su interior y a la ciudadanía misma.

Para la formulación de un enfoque estratégico de políticas de infraestructura carretera, es recomendable:

- Estimular el agrupamiento de los servicios de infraestructura. Con frecuencia los diferentes sectores de infraestructura son interdependientes: los caminos facilitan el acceso al mercado y también permiten que los equipos de infraestructura lleguen a las poblaciones, por ejemplo, la electricidad alimenta sistemas de bombeo hidráulico (bombas de agua solares o conectadas a la

red), artefactos para la producción, sistemas de telefonía, además de la iluminación de las casas, escuelas y centros de salud.

- Fomentar la creación de cooperativas rurales (asociación de productores), que también pueden ser proveedores de servicios de infraestructura. Las cooperativas rurales podrían constituirse en operadores de infraestructura ideales debido a su presencia local, la prestación de servicios colectivos organizados y la participación en las actividades económicas. También mejora el acceso al mercado y el poder de negociación.
- Fomentar la creación de proveedores privados de servicios en el ámbito local que sean independientes de las entidades políticas. Un problema decisivo es el breve mandato de las administraciones municipales. Los proveedores locales (privados o asociaciones de usuarios) podrían otorgar una mayor continuidad (Banco Mundial, 1999: 7).

Para el caso de los caminos rurales la estrategia debe insertarse en una estrategia de desarrollo rural más amplia. El tamaño y la sostenibilidad de una red de caminos rurales están ligados al potencial económico y a la capacidad local de organización. Así, cualquier sistema de caminos rurales exitoso deberá estar incluido en una estrategia de desarrollo local, ya que así se podrá aprovechar mejor el potencial del sector caminero como importante fuente de empleos. El uso del Programa de Empleo Temporal (PET) para el mantenimiento de los caminos se basa en la idea de complementar los ingresos rurales, pero otro hecho prometedor en este aspecto y que ha tenido éxito en otros países como Colombia, es fomentar la creación de microempresas para dicho mantenimiento (Fay, 2002: 11).

Se puede crear una asociación municipal en torno a sistemas de mantenimiento de caminos con la participación local. Lo que permitiría generar economías de escala y aumentar la capacidad de administración y al mismo tiempo facultar a las comunidades locales y al personal directivo. Cualquier esfuerzo por perfeccionar la red de caminos rurales deberá complementarse con medidas para el desarrollo de servicios de transporte privados y públicos, motorizados y no motorizados (Corvalan, 2002:18).

En el marco de un enfoque estratégico de políticas carreteras es también recomendable, fomentar la cultura³ de mantenimiento local, que si bien es cierto, ya se ha iniciado en las carreteras federales, es necesario continuar su impulso también para el caso de la red rural. Cualquier plan para elaborar sistemas de mantenimiento más amplios deberá dar cabida a la participación activa de las comunidades en el proceso de toma de decisiones. De ahí la necesidad de crear mecanismos para promover la participación de las comunidades. Este elemento es un valioso activo que se debe aprovechar, ya sea incorporando a las comunidades en el diseño del programa y mantenimiento de la red, pidiéndoles su participación en especie o solicitándoles que supervisen el trabajo que se contrate con terceros. También puede servir como base para lograr una mayor responsabilidad en las inversiones públicas.

Otro elemento lo constituye el desarrollo de la capacidad técnica local para una mayor eficiencia en el gasto. En vista de la escasez de recursos, es necesario garantizar una mayor eficiencia en el gasto.

³ En un contexto de globalización, parece imprescindible realizar una respuesta desde la óptica del desarrollo local y endógeno, potenciando y poniendo en valor las especificidades de cada territorio y comunidad.

Para lograrlo, se podría desarrollar la capacidad local de planeación y administración para el mantenimiento de caminos.

Sería recomendable la creación de microempresas para promover un mantenimiento de caminos eficaz en función de los costos, lo que puede tener efectos para impulsar progresivamente la economía local y ayudar a despertar la perspectiva empresarial. La actual estructura del Programa de Empleo Temporal u otros, se podrían adaptar con facilidad para que se asimile a este enfoque.

En esta medida los criterios para establecer una política de mantenimiento sostenible implica: brindar atención al mantenimiento de las carreteras y los caminos rurales existentes para conservarlos en buenas condiciones, permitir un buen uso eficiente de los recursos disponibles y aumentar al máximo la accesibilidad particularmente rural, en el largo plazo.

La planeación de una política de mantenimiento involucra:

- Definir una Red Básica. Ésta corresponde a la porción de la red que dada su importancia estratégica resulta ser prioritaria en una región dada y se determina por características como actividad económica de la zona, localización de escuelas y centros de salud, entre otros. Esta red debería ser la red objetivo de los gobiernos federal y estatal. Para el resto de la red, se debería favorecer la participación comunitaria.
- Dar prioridad a la inversión en labores de mantenimiento de la red básica.

- Hacer partícipe a las comunidades tanto en la definición de esa red básica como en los criterios del orden de prioridades de la inversión. Eso permitirá crear un sistema transparente en la asignación de recursos.
- Establecer programas tanto de mantenimiento rutinario como periódico, cuantificando los costos respectivos en cada caso y estableciendo indicadores de gestión.
- Crear un fondo separado para casos de urgencia.
- Seleccionar las tecnologías apropiadas, dadas las características propias de cada región y la disponibilidad de recursos del sector.
- Considerar métodos innovadores para crear capacidad en el mantenimiento de los caminos rurales. Se recomienda, así mismo, emplear mecanismos de uso intensivo de mano de obra cuando se considere conveniente.

Es necesario que en el enfoque estratégico se establezcan los objetivos nacionales para la red de carreteras y su contribución al desarrollo económico y social de las áreas urbanas y rurales. Es fundamental especificar el papel de los diversos actores involucrados (Gobierno federal, estatal y local, comunidades, usuarios, transportistas) en la elaboración de la estrategia y en la provisión tanto de la infraestructura necesaria como de los servicios, así como la inclusión de un plan de trabajo para crear la capacidad tanto del sector público como del privado, para que ambos puedan responder a la naturaleza de las acciones requeridas (Fay, 2002b: 24).

Un acceso físico adecuado a trabajos, mercados, escuelas y clínicas de salud es un determinante importante de la capacidad de un individuo para buscar oportunidades en el mercado laboral, adquirir educación y usar servicios médicos. En todos los países en vías de desarrollo, la falta de infraestructura y servicios de transporte financieramente accesibles, que permitan el traslado de un lugar a otro de bienes y personas, es un síntoma de bajo desarrollo humano altamente correlacionado con el aislamiento geográfico. El acceso básico a las clínicas de salud, escuelas y mercados abre el camino, siempre que los servicios de salud y educación cuenten con medios adecuados, al desarrollo de capacidades y activos humanos (Gannon, 2001: 8). De este modo, la provisión de infraestructura de transporte es un paso fundamental para que la población escape del aislamiento geográfico, busque una mejor calidad de vida y amplíe su desarrollo humano.

III. Principios estratégicos.

Los caminos y las carreteras tienen un efecto determinante en los aspectos sociales, económicos, de la energía, ambientales, del uso de la tierra, etc. de cualquier país. Los principios estratégicos se inician en un marco nacional de política y planeación, en el cual la interrelación entre las carreteras y otros factores (salud, educación, energía, entre otros) sea establecida. Dentro de este marco es importante la fijación a largo plazo de las estrategias y la perspectiva dentro de la cual se hace la planeación y los proyectos específicos para los caminos y las carreteras.

En este sentido, es necesario que el sector público conciba la estrategia como un proceso continuo, donde la atención se centre en lo que se necesita hacer y porqué, asimismo que se visualice como un conjunto (no en partes) y se oriente hacia la generación y evaluaciones de cambio, mediante una eficiente movilización de recursos (Smith, 1988).

Las estrategias son decisiones basadas en el movimiento de los actores y sistemas, dentro de una realidad situada en momentos del pasado, presente y futuro, por lo que implican una amplia capacidad de comprensión con respecto a la dinámica a la que se enfrentan y una amplia capacidad de entender los valores de una sociedad íntimamente vinculados con la historia y el movimiento de actores reales y sensibles en coyunturas específicas (Arellano, 2004: 134).

En esta perspectiva, los principios estratégicos son fundamentales para el logro de los objetivos del gobierno en el contexto de la política carretera y al mismo tiempo, pueden servir como mecanismo básico de garantía de eficiencia.

Los principios estratégicos se fundamentan en que:

- 1) Es necesario que la integración de la infraestructura del transporte, refleje su función, como promotora del desarrollo económico y de apoyo a políticas sociales orientadas a impulsar el desarrollo humano. Este principio surge del reconocimiento de que la función dual de la infraestructura del transporte en el desarrollo y la redistribución puede incluir compromisos al nivel de programa o proyecto. Ya que las políticas y programas de inversión en el sector transporte pueden hacer frente a las necesidades de infraestructura y servicios de transporte directa o indirectamente, en este sentido, existe la necesidad de decidir alternativas y lograr un equilibrio entre los dos enfoques.

2) La eficiencia⁴ social y económica debe ser el objetivo principal de las políticas y programas de inversión de infraestructura y servicios de transporte que apoyen el desarrollo humano. La eficiencia social y económica son muy importantes para la mayoría de las inversiones de transporte, ya que éstas generalmente significan grandes inversiones de capital. Con respecto a las intervenciones dirigidas a contribuir al desarrollo económico, normalmente es posible estimar el valor económico de la intervención con buena aproximación, en términos de su valor neto actual o sus tasas de rentabilidad económica. Estas medidas de eficiencia económica deben guiar el diseño, la asignación de prioridades y la selección de intervenciones factibles, y al mismo tiempo, complementarse con un énfasis en el impacto distributivo, lo que implica el conocimiento de los grupos que recibirán a corto, mediano y largo plazo los beneficios de los proyectos.

En este sentido es importante para los gobiernos, analizar el impacto de una intervención eficiente sobre el desarrollo humano, lo que se podría identificar adecuadamente mediante un análisis de los probables impactos distributivos (asistencia a la escuela, clínicas de salud mercados de trabajo). Al mismo tiempo, permitiría conocer si la estrategia es eficiente, debe ser modificada o elegir una distinta.

3) Las necesidades de infraestructura y servicios de transporte deben ser identificadas, principalmente de aquellos estados o regiones con menores índices de desarrollo humano y, en la medida posible, hacer frente mediante una combinación de políticas y estrategias,

⁴ Como logro de resultados máximos con costos determinados, o determinados resultados, con costos mínimos. La eficiencia es algo que depende de los fines. Aquí la claridad conceptual y valorativa es indispensable (Arellano, 2004: 131).

tanto en el sector transporte como en otros sectores (políticas multisectoriales), en este sentido, se deben comprender no solamente las necesidades de este sector, sino también, sus necesidades en general, las cuales se pueden establecer por medio de consultas con las comunidades.⁵

Si bien se acepta generalmente que el crecimiento económico resultante de una inversión eficiente en transporte traerá beneficios a los sectores deprimidos, en muchos casos las necesidades de infraestructura y servicios de transporte básico de la población, según indicadas por principios de equidad y justicia social, pueden resolverse más eficazmente por medio de un enfoque directo. En la mayoría de los países de medios y bajos ingresos existen oportunidades valiosas para tales enfoques y estos justifican una evaluación sistemática (Gannon, 2001: 24). Si son justificadas por razones sociales y económicas, las intervenciones directas (tales como la construcción de una carretera o camino, de una escuela o clínica de salud, entre otras) deben ser una parte coordinada de las políticas gubernamentales generales en favor del desarrollo humano. La clave del éxito de una intervención directa enfocada, es su eficacia en función de los beneficios a la población a quien se dirigen.

- 4) Cuando se han detectado efectos adversos de un programa de transporte sobre la población más vulnerable, deben corregirse a nivel del programa y en el marco de la política nacional de transporte. Una política o programa de transporte diseñado incorrectamente pueden dañar a las comunidades (por ejemplo

⁵ Con ello, se ampliaría la democracia en el seno de la administración pública, al mismo tiempo, se convertiría a la ciudadanía en un sujeto directo de su control, para lo cual, la acción de la administración pública debe redundar en el aumento de su eficiencia.

cuando el camino, es insuficiente o intransitable en cualquier época del año, cuando las tarifas del servicio son elevadas y de baja calidad o existe un mal diseño). De ahí la necesidad de que una estrategia de impulso al desarrollo humano, proporcione un marco de política que permita identificar y corregir los impactos adversos de tales intervenciones sobre la población, tanto como usuarios potenciales de la infraestructura, como de los servicios del transporte o como de no usuarios. En este sentido, para garantizar que se afronten adecuadamente en todo el país, se requiere una posición y un marco de política nacional.

- 5) Es necesario que las políticas de transporte se diseñen después de una consulta amplia con todas las partes interesadas y con plena participación de los diferentes actores en el proceso de decisión. La participación de las partes interesadas es fundamental para el éxito de una política en cualquier ámbito, particularmente en el sector transporte, ya que, es común que los mecanismos de los que disponen las comunidades pobres y aisladas para expresar sus necesidades son típicamente débiles en el ámbito local y tienen poco poder político para influenciar el proceso de decisión. Como resultado, las decisiones sobre inversiones y políticas de infraestructura y servicios de transporte pueden ignorar fácilmente las necesidades de estas comunidades (por ejemplo, la necesidad de transporte no motorizado y motorizado) y los costos que se les imponen (víctimas de accidentes viales entre otros). La experiencia demuestra que una participación amplia de los grupos afectados/partes interesadas en el proceso de decisión, puede mejorar el impacto de las acciones públicas sobre el desarrollo humano de la población. La habilitación de las comunidades locales, especialmente en zonas rurales, a través de consulta y

participación, también es importante para la sostenibilidad social y financiera de los programas de transporte.

La democracia en la administración pública puede mejorar su control y eficiencia, fortaleciendo simultáneamente a la ciudadanía, tanto directa como indirectamente, edificándola como un actor político y dotándola de varios medios de influencia (Cunill, 2004, 52), lo que al mismo tiempo influye en la legitimidad del gobierno y la eficiencia de las políticas públicas.

IV. Marco de política nacional de infraestructura carretera

Un marco de política nacional de infraestructura y servicios de transporte bajo una perspectiva de largo plazo, es un elemento fundamental para la organización del sector. En el contexto de una estrategia de impulso al desarrollo humano, este marco de política nacional de transporte debería detallar las condiciones necesarias para asegurar que los beneficios del desarrollo de la infraestructura y servicios del transporte nacional alcancen a las comunidades más alejadas, que son las que generalmente tienen un menor índice de desarrollo humano. Si bien la visión estratégica variará de una región a otra, dependiendo de factores tales como la etapa de desarrollo económico en que se encuentra, sus condiciones geográficas y recursos naturales, siempre debe ser en favor del desarrollo y de los sectores vulnerables.

Específicamente, la política de transporte y el desarrollo del sector deben responder eficientemente a la demanda y garantizar que grupos de todos los niveles de ingresos puedan satisfacer su demanda de accesibilidad básica y elegir servicios de transporte que se presten con eficiencia y, cuando sea posible, en forma competitiva.

Asimismo, en el marco de una política nacional del transporte, es necesario, establecer claramente las funciones de los sectores público y privado, delegar responsabilidades a los organismos gubernamentales que corresponda en los niveles nacional, estatal y municipal y dar forma a una estructura de regulación económica, de seguridad y ambiental. En este sentido, es importante distinguir la diferencia que existe entre la prestación de servicios de transporte y la construcción de infraestructura. Es importante recordar que en México, la participación del sector privado en este renglón no ha sido eficiente, sin embargo, se espera que bajo las nuevas reglas del juego establecidas por el gobierno, las concesiones otorgadas a los particulares sean manejadas adecuadamente, también es importante recordar que éstas se refieren principalmente a algunas carreteras de altas especificaciones o autopistas, quedando, los otros tipos de carreteras y caminos bajo la atención de los gobiernos federal, estatal y municipal, lo que los compromete a un ejercicio y administración eficiente de esta infraestructura y como una alternativa de política para el desarrollo humano, por lo que seguirán asumiendo un papel predominante como proveedores de infraestructura de transporte.

Es necesario que estos gobiernos administren la infraestructura carretera de una manera eficiente, responsable y transparente, donde las decisiones de inversión en el sector, respondan a la demanda social y no a influencias políticas, ni a costa del mantenimiento, con lo que los activos existentes se deterioran rápidamente. Si los circuitos de poder están dominados por intereses particulares, sean los propios funcionarios, intereses económicos o de partido, los resultados de la administración y los recursos para lograrlos serán deficientes y afectarán a más actores que a los que benefician (Ídem, 55). De ahí la necesidad de una participación activa de las partes interesadas.

Cuando el sector transporte tiene mal rendimiento, todos los grupos de la sociedad pagan un costo elevado. El marco de la política nacional de transporte debe establecer los objetivos y rumbos de las políticas a implementar. La experiencia internacional⁶ sugiere que las directrices del sector deben tener los siguientes objetivos:

- Gestionar la infraestructura carretera como un activo fundamental del desarrollo, con responsabilidades y obligaciones, no como una entidad burocrática;
- Garantizar fondos suficientes para el mantenimiento de los activos básicos y;
- Desarrollar mecanismos que otorguen voz y responsabilidad real a los usuarios y otras partes interesadas.

Es innegable que los diferentes niveles de gobierno continuarán teniendo una función de primer orden en la construcción y mantenimiento de la infraestructura carretera del país, para lo cual es necesario que desarrollen y mejoren continuamente las estructuras legales y de regulación que respaldan la provisión de infraestructura y servicios por parte del sector privado, y encarar externalidades negativas, como accidentes viales, contaminación y congestionamientos.

El gobierno está obligado a seguir creando y manteniendo estructuras de política y regulación que salvaguarden los intereses de la población y coordinen las interacciones intersectoriales, tendientes a impulsar el desarrollo económico y humano del país.

⁶ Para este aspecto el Banco Mundial se ha encargado de realizar estudios en diversos países, que han permitido establecer una propuesta general para los países en desarrollo, que se adecue a las prioridades y en función de los objetivos a perseguir (ver Banco Mundial 2000).

V. Establecimiento de prioridades

Un reto importante en una política de desarrollo humano en la cual la infraestructura carretera se configure como una alternativa para impulsarlo, necesita la definición clara de objetivos de eficiencia económica y equidad social, los cuales, no siempre son compatibles en el ámbito de programa o proyecto, aunque se refuercen mutuamente a largo plazo. Las decisiones sobre prioridades son políticas y se deben tomar sobre la base de la participación de todos los actores involucrados, y en consulta con ellos, incluyendo a los grupos más vulnerables.

Tipos y Dimensiones de la Participación

La participación puede ocurrir de cuatro maneras distintas:

- **Difusión de información:** Flujos unidireccionales de información para el público (por ejemplo, la traducción de documentos oficiales en lenguas locales, difusión de material escrito por medio de periódicos, revistas y panfletos, distribución de documentos a través del gobierno local; difusión de discusiones por televisión o radio, campañas publicitarias).
- **Consulta:** Flujos bidireccionales de información entre los coordinadores de la consulta y el público (por ejemplo, las evaluaciones de participación, las evaluaciones de beneficiarios, las juntas consultivas, las visitas en el terreno y las entrevistas).
- **Colaboración:** Control compartido para las tomas de decisión (por ejemplo, planificación participativa; cursillos para determinar posiciones, prioridades, papeles; comités conjuntos, grupos de trabajo, grupos de estudio con representantes de los interesados, trabajo conjunto con grupos de usuarios y afines; asignación de responsabilidades a los interesados para la ejecución, reuniones para resolver conflictos, buscar acuerdos, crear una identificación con el programa, exámenes públicos de borradores de documentos y su revisión).
- **Empoderamiento:** Transferencia del control de las tomas de decisión y de los recursos a todos los interesados. En este sentido, empoderamiento es la expansión en la libertad de elegir y actuar.

Fuente: (Edgerton, 2000: 3).

Aún en el marco de acción de las políticas públicas prioritarias, existe una larga lista de programas de inversión. La mayoría de las acciones públicas orientadas hacia el desarrollo económico tienen como objetivo mejorar la eficiencia de una modalidad de transporte o canal o proporcionar acceso físico a actividades rentables (como la industria o el turismo). En estos casos, normalmente se pueden calcular las demandas. Para asignar prioridades a estas acciones públicas, se utilizan criterios económicos como el valor neto actual (Net Present Value - NPV) y la tasa de rentabilidad económica (Economic Rate of Return - ERR), por medio de un análisis de costos y beneficios.

Sin embargo, los criterios para seleccionar acciones públicas orientadas hacia la infraestructura carretera como una alternativa de política de desarrollo humano pueden ser muy diferentes. Tales intervenciones no deben recibir prioridad sobre la base de medidas convencionales de eficiencia como NPV o ERR, como en el caso de las acciones públicas orientadas hacia la eficiencia. De hecho, la mayoría de las acciones públicas dirigidas hacia el impulso al desarrollo humano no se pueden evaluar por medio de un análisis de costos y beneficios.

Por lo general, este tipo de análisis debe contemplar no solo los beneficios económicos sino también los sociales, que permitan a las personas tener acceso a los satisfactores básicos (por ejemplo, reducción del tiempo de viaje a un hospital local, la reducción de la tasa de mortalidad infantil, o de analfabetismo) para mejorar su calidad de vida y elevar su desarrollo humano, de ahí la necesidad de que el gobierno impulse políticas multisectoriales, donde los diversos sectores complementen sus programas y sean eficientes en sus acciones.

Un acceso inadecuado a los medios de transporte es típicamente sólo uno de los muchos problemas de infraestructura que confrontan las comunidades rurales más pobres. Los programas de desarrollo de infraestructuras rurales integradas pueden lograr sinergias a través de diversos sectores. Porque son más amplios, estos programas pueden tener un impacto mayor sobre los ingresos y la calidad de vida de las comunidades aisladas. Los enfoques multisectoriales, combinados con una participación activa de las partes interesadas, pueden permitir que las comunidades rurales establezcan prioridades de acuerdo con sus propias necesidades.

Al reducir las limitaciones de movilidad y comercialización, las mejoras y actualizaciones de los caminos rurales y de las infraestructuras sociales y de comercio, se contribuye al desarrollo económico y humano en las zonas rurales.

Las mejoras viales proporcionan mejor acceso a los mercados, escuelas, centros de atención médica y otros servicios sociales. Se reducen los costos de transporte y los tiempos de viaje y se incrementan los ingresos de la población.

Por otro lado, un enfoque de participación usado en el diseño, construcción y mantenimiento de los caminos rurales crea un sentimiento profundo de habilitación en todos los niveles, ya que este proceso puede alcanzar a las unidades más pequeñas de gobierno local y comunitario. Las oportunidades económicas y sociales creadas por los proyectos refuerzan el sentimiento de habilitación.

Es un hecho que un difícil acceso o la falta de éste puede limitar seriamente la capacidad de la población principalmente rural para

aprovechar trabajos y otras oportunidades disponibles más allá de sus poblados. La falta de caminos de acceso básico, por ejemplo, puede ser una causa de pobreza crónica. Es un factor importante que contribuye a la existencia de trampas espaciales de pobreza, áreas geográficas en las cuales la calidad de vida ha permanecido en niveles extremadamente bajos durante mucho tiempo, porque carecen de recursos específicos e infraestructura.

El alcance para el uso de intervenciones directas en el sector transporte, con fines de impulso al desarrollo humano, será más amplio en zonas rurales aisladas, especialmente en las que se identifiquen como trampas espaciales de pobreza, por dos razones principales:

- La selectividad puede ser eficaz si los pobres se encuentran aislados geográficamente, están concentrados en determinadas áreas y conforman un grupo relativamente más homogéneo que los pobres en zonas urbanas.
- El trabajo en los caminos (construcción y mantenimiento básicos) se basa en técnicas que utilizan una gran cantidad de mano de obra y pueden ofrecer oportunidades de ingreso a las comunidades rurales.

Entre las intervenciones directas de transporte planeadas para mejorar la accesibilidad de la población rural se plantean las siguientes opciones:

- La construcción o mejora de caminos de acceso rural, en función de normas que garanticen transitabilidad durante todo el año.

- Disposiciones que permitan el uso de formas intermedias de transporte, a través de: asistencia técnica, programas de microcrédito y, cuando sea apropiado, compromisos en el diseño de infraestructura nueva o mejoras.
- La integración (o coordinación) de mejoras en el acceso físico, con otras intervenciones rurales, como planes de construcción de escuelas, clínicas de salud y programas de extensión agrícola. La incorporación de consultas y participación comunitarias en el proceso de decisión sobre inversiones en el transporte local y su mantenimiento, y el establecimiento de servicios de extensión para ofrecer asesoramiento y capacitación técnica, con apoyo para el desarrollo de fondos comunitarios rurales.

Es necesario reconocer que la falta de acceso básico a los caminos rurales muchas veces es el resultado de un mantenimiento inadecuado de los mismos y de organización, responsabilidades y financiamiento institucionales inapropiados. Esto puede ser el resultado de influencias políticas que favorecen la expansión y mejora de la red principal, en lugar de mantener adecuadamente las redes básicas existentes. En estos casos, es importante establecer un marco de política y estrategia que garantice sostenibilidad financiera para el mantenimiento de los caminos de acceso como los caminos rurales y las brechas mejoradas. La sostenibilidad de las mejoras de transporte realizadas para ayudar a las comunidades principalmente aisladas, debería establecerse como objetivo común de todas las intervenciones en la infraestructura y los servicios de transporte rural.

Este objetivo se puede lograr con:

- El desarrollo de una disciplina financiera mediante la implantación de políticas financieras y de recuperación de costos factibles y basadas en el sector;
- El establecimiento de un mecanismo de financiamiento para el mantenimiento de los caminos rurales, que no quede sujeto a influencias políticas (por ejemplo, un fondo vial administrado por un consejo vial independiente);
- El fortalecimiento de la capacidad institucional, técnica y administrativa en el ámbito local y;
- El desarrollo de empresas pequeñas y medianas capaces de administrar y realizar mantenimientos y mejoras menores en los caminos rurales.

El acceso básico, típicamente es un problema que surge bajo circunstancias de bajo volumen, por lo cual las políticas deben poner énfasis en soluciones técnicas de costo mínimo, siempre que aseguren transitabilidad motorizada en cualquier situación climatológica, en lugar de exigir normas de rendimiento demasiado elevadas. En la mayoría de las zonas rurales, el acceso básico se puede lograr garantizando que las instalaciones de drenaje (puentes y alcantarillas) sean capaces de resistir lluvias fuertes. Poniendo énfasis en un enfoque de costo mínimo, dicho acceso se puede hacer más eficaz en función de su costo y extender así sus beneficios a un mayor número de hogares sin superar el presupuesto disponible.

El impulso al desarrollo humano de la población exige la eficiencia y efectividad del gobierno a través de la administración pública, mediante mejores mecanismos de coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, donde la infraestructura carretera sea un elemento fundamental como complemento de las políticas públicas encaminadas a fomentar el desarrollo humano y donde en la planeación territorial y la asignación de recursos y responsabilidades entre los niveles gubernamentales, se establezcan marcos claros de rendición de cuentas y control de la corrupción, la cual persiste como un importante obstáculo al desarrollo del país, dificulta el desarrollo endógeno y tiene un efecto negativo en el marco de las condiciones locales y la gobernación.

Una estrategia para impulsar el desarrollo humano y territorial del país requiere orientar las políticas hacia los tres desafíos de política más apremiantes: aliviar la pobreza, impulsar la competitividad y aumentar la conectividad.

Una estrategia que tome en cuenta a la infraestructura carretera como un complemento a las políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo humano, permitirá mejorar la accesibilidad de una región al reducir el tiempo de transporte o aumentar las posibilidades de traslado, su construcción, explotación y mantenimiento tiene como consecuencia la creación de empleo y el traslado de puestos de trabajo, escuelas, clínicas de salud, etc. El ahorro en costos y tiempo y el aumento de accesibilidad y fiabilidad, resultado de contar con una infraestructura de transporte adecuada, permitirá a la sociedad mejorar su acceso a los satisfactores básicos en la consecución de mejores condiciones de vida.

Esta infraestructura puede contribuir al desafío del problema de la exclusión social mejorando la accesibilidad y la movilidad, la redistribución de la actividad económica entre las áreas espaciales, regiones o sectores en el orden de permitir el acceso a servicios básicos de salud, educación, acceso a mercados y al mismo tiempo, promover la cohesión social. Por otra parte es necesario, que en la planeación de la infraestructura carretera se incluya la valoración los efectos en el medio ambiente, la calidad del aire y del agua, el ruido, la severidad del impacto e impactos regionales, la seguridad vial y el uso de recursos naturales, entre los principales. Al mismo tiempo, es pertinente la creación de una cultura vial, que conciba a las carreteras desde una perspectiva social que apoye el fomento del desarrollo humano en México. No se debe reducir la relación infraestructura carretera-desarrollo humano sólo a un rol económico o mecánico, sino concebirla desde su vertiente social e impulsarla como un factor prioritario para propiciar cambios en las prácticas sociales y la inclusión social en los territorios, pues en ello radica la verdadera materialización del desarrollo humano de los pueblos.

Bibliografía

Arellano Gault, David. (2004). Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, México, FCE.

Becerra Luís, Francisco A. y Onelia Rosa Diez Valladares. (2002). El espacio regional como escenario de los procesos de globalización: la región ante el nuevo milenio. Chile, Universidad de Cienfuegos “Carlos Rafael Rodríguez”.

Caddy Joanne y Christian Vergez. (2003). Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE, Paris, OCDE.

CONAPO. (2000). Índices de desarrollo humano y social. www.conapo.gob.mx/00cifras/6c.htm

Fay, Marianne. (2001). “Financing the future: Infrastructure Needs in Latin America, 2000-05”, World Bank Policy Research Working Paper, WPS 2545, Washington, DC.

_____. (2002). **Infraestructura para el crecimiento y reducción de la pobreza en las áreas rurales.** Washington, Banco Mundial.

Corvalan, Cecilia. (2002). **“Accesibilidad y Movilidad en el Medio Rural en los Estados del Sur de México”** Background paper for the Southern State Development Strategy. The World Bank. Washington DC.

Cunill Grau, Nuria (2004). **“La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”**, en **Política y gestión pública.** Argentina, CLAD-FCE.

Edgerton, J. et. al. (2000). **Procesos Participativos en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza.** Washington, Banco Mundial.

Gannon C. y Z. Liu. (2001). **Transporte, infraestructura y servicios,** Washington D. C. Banco Mundial.

Holmes, M. Knack S. Manning, N. Messick, R. y Rinne J. (2000). **Gestión de gobierno y lucha contra la pobreza,** Washington D.C. Banco mundial.

Meunier Corinne. (1999). **Infrastructures de transport et developpement. L’apport de l’economie des reseaux.** Les Cahiers Scientifiques du Transport No. 36.

PNUD. (2005). Informe sobre Desarrollo Humano. México 2004. México, Mundi-Prensa.

_____. (2003). Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002. México, Mundi-Prensa.

Gómez Piñeiro, Javier. (2000). Redes y Sistemas de Transporte en Relación con la Cohesión Regional. Ponencia presentada en Las redes transeuropeas (RTE) y el modelo general de la Unión Europea. Bilbao, enero.

CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). (2001). Programa nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006. México, CDI. http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=175

INEGI. (2000). Encuesta de seguimiento del Programa de desarrollo informático 1995-2000. Aguascalientes, INEGI.

_____. (2001). XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos. Aguascalientes, INEGI.

Instituto Mexicano del Transporte (IMT). (2000), Planeación Estratégica de la Seguridad Vial en Carreteras Federales. Querétaro, Qro., IMT.

S.C.T. (2000). Anuario estadístico 1999. México.

_____. (2001). **Programa Sectorial 2001-2006.**
www.sct.gob.mx

_____. (2001). **Programa Nacional Carretero
2001-2006. www.sct.gob.mx.**

**Smith. (1988). “Strategic issues: What are They and
From Where do they Come?”, en Brayson y Einsweiler,
Strategic Planning. Threats and Oppurtunities for
Planners.**

**World Bank (2001). Mexico – A Comprehensive
Development Agenda for the New Era, Marcelo M.
Giugale, Olivier Lafourcade, Vinh H. Nguyen (eds.),
Washington, DC. The World Bank.**

_____. (2002). **“Think Globally, Act Locally:
Decentralized Incentive Framework for Mexico’s
Private Sector Development”, The World Bank,
Washington, DC.**

_____. (1996). **Sustainable transport. Development
in practice. Washington D. C. World Bank.**

_____. (2000a). **World Development Report
2000. Washington. D.C. Banco Mundial.**

_____. (1999). **Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo**. Washington, D.C. Banco Mundial.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1998). **“El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea”**. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, No. 37.

Zoido-Lobaton Pablo (1998). **“Governance Matters”**. Banco Mundial, Policy Research Working Paper No. 2196. Washington, Banco Mundial.



Abstract

El artículo explica la importancia de las políticas de diversidad sexual considerando los valores de igualdad y equidad de género, los cuales son punto de partida para la formación de las sociedades de convivencia que son una figura jurídica que se invoca para destacar cómo el respeto y la tolerancia, tienen que reconocerse en el mundo de la pluralidad y la diversidad para que las agendas de los gobiernos los formalicen a partir de considerar la nueva relación de las esferas privada y pública que las autoridades han decidido regular con instrumentos que responden a los comportamientos específicos de la sociedad contemporánea.

Políticas de diversidad sexual en la ciudad de México: Las sociedades de convivencia

Héctor Miguel Salinas Hernández*

Palabras clave: Convivencia, equidad, igualdad, gobierno y sociedad.

The article explains the importance of the policies of sexual diversity considering the values of equality and sort fairness, which are departure point for the formation of the coexistence societies which they are a legal figure that is invoked to emphasize how the respect and the tolerance, must recognize in the world of the plurality and the diversity so that the agendas of the governments formalize them from considering the new relation of the spheres private and public that the authorities have decided to regulate with instruments that respond to the specific behaviors of the contemporary society.

* Profesor-Investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Key Words: equality, government and society.

“Bravo a todos los luchadores que, vivos o muertos, están antecediéndonos a nosotros”.

Horacio Franco.

Introducción

El presente artículo reflexiona en una figura jurídica de reciente aprobación por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuya implementación estará a cargo de las Delegaciones del Distrito Federal, llamada Sociedades de Convivencia, que entre otras cosas permite un tipo de unión civil entre personas del mismo sexo, y cuya aprobación en 2006 generó variadas respuestas por distintos sectores sociales.

El propósito de este trabajo es analizar la mencionada figura jurídica a la luz de dos elementos analíticos mezclados a lo largo de su desarrollo, por un lado, las políticas que de ella se desprenden y por otro, la organización social de los actores de la disidencia sexual, con la limitante de que esta figura entrará en vigor en marzo de 2007, lo que no permite aún un balance acabado, sino apenas inicial.

Para este trabajo considero el término disidencia sexual como a los actores sociales organizados en torno a una sexualidad diferente a la que dicta la norma heterosexual, que buscan una incidencia pública para cambiar la forma social de ver la diversidad en materia de sexualidad.

Antecedentes

La disidencia sexual es un fenómeno que se construye a través de muchas manifestaciones identitarias, sociales, políticas y culturales, todos los días, en todos los rincones de la tierra.

El Movimiento de Disidencia Sexual (MDS) en México se ha venido construyendo a través del tiempo como la suma de varios esfuerzos de organización y militancia, que han dado vida a organizaciones muy variadas en objetivos, planteamientos, formas de acción y conformación de sus miembros. De hecho, el MDS ha sido la suma de muchos movimientos, que le han nutrido desde su conformación desde los años setenta hasta nuestros días.

En los años setenta la conformación de las organizaciones del movimiento se caracterizó por tratarse de grupos con un alto grado de politización, conformado por clases medias ilustradas (sobre todo en sus cuerpos dirigentes), impregnados de un espíritu de libertad y deseos de participar en los asuntos públicos, propios de la época. Ésta última característica le hizo contener en su programa reivindicaciones estrictamente relacionadas con sus derechos fundamentales. Se trata aquí de la confluencia y trabajo conjunto de dos identidades básicamente: gays y lesbianas.

La década de los ochenta sorprendió al incipiente movimiento con una enfermedad de tremendas consecuencias para sus integrantes, principalmente gays, con la que la humanidad tendría que aprender a convivir por muchos años. En efecto, la pandemia del SIDA propició cambios muy importantes no solo en la composición de las organizaciones que conformaron al movimiento, sino también y de

manera muy notoria en las demandas, preocupaciones y ocupaciones del movimiento.

Así, encontramos que para la década de los años ochenta las organizaciones vieron minada su membresía por la muerte de muchos de sus integrantes y el retiro de otros, sitio que fue ocupado por voluntarios de distintas procedencias y no necesariamente comprometidos con las reivindicaciones político-sexuales (muchos de estos voluntarios fueron mujeres y hombres heterosexuales), sino más bien comprometidos por solidaridad humanitaria frente al problema de la pandemia. Los integrantes originarios que se mantuvieron, vieron cambiar sus prioridades y demandas de tipo reivindicativo de derechos humanos (derecho a la diferencia) a demandas relacionadas con la atención médica, la investigación científica de la pandemia y las respuestas gubernamentales en el sentido de la salud pública.

Para los años noventa, las características del movimiento volvieron a cambiar. La aparición de fármacos y terapias de cóctel que han generado un cambio radical en la enfermedad, transformándola de incurable y mortal a incurable pero tratable (podría decirse crónica), ha generado dos cambios fundamentales: por un lado la “recuperación” y actualización de varias de las demandas iniciales, es decir, aquellas relacionadas con los derechos civiles, sociales y políticos; por otro, la diversificación de la disidencia en un sinnúmero de posibilidades con múltiples variables comportamentales, entre las que se encuentran los gays leathers y osos, los travestís, transgéneros, y muchos otros (ver cuadro).

A partir de entonces, el fenómeno de la disidencia sexual en México se ha gestado a la par del fenómeno de la globalización y la apertura

comercial y de mercado a escala internacional, misma que en el ámbito que nos ocupa ha generado en muchas personas la falsa certeza de la total normalización de la disidencia sexual en el ámbito social; no obstante, basta con leer el reporte del más reciente esfuerzo de sondeo público organizado para conocer la homofobia de los mexicanos¹ para darse cuenta qué tan lejos estamos de que gays, lesbianas, bisexuales, travestís o transgéneros sean consideradas como personas aceptadas por la sociedad.

Igualmente, la apertura económica ha generado la creación de un modo distinto de las identidades sexualmente diversas, específicamente en la identidad gay, basado en la capacidad de consumo, la vida de noche, la actitud cosmopolita, entre otros, fundamentalmente concentrado en los grandes centros urbanos, modo que deja fuera de su incorporación a un grupo creciente de personas pertenecientes al abanico de la disidencia sexual no sujetos a las condiciones de un mercado en ampliación que regula relaciones sociales, culturales, económicas y desde luego sexuales.

Etapas del MDS

Tiempo	Organizaciones	Actores	Demandas
Años setenta 1971-1978	Principalmente clandestinas, se encuentran en etapa de conformación y articulación.	Principalmente se trata de gays y lesbianas de clase media ilustrada.	Incorporación a los espacios públicos; reconocimiento de la diversidad; derecho a la diferencia.

(continúa)

¹ Consulta organizada por el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación, CONAPRED, donde el 48.4% de los entrevistados manifestaba, entre otras cosas, no poder compartir el techo con un homosexual o lesbiana y donde el 94.7% de los homosexuales entrevistados señalaban que sí existe discriminación en su contra. Para profundizar en estos y otros datos relacionados a la discriminación en México, véanse los resultados de la 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación.

1978-1981	Se consolidan en aspectos organizativos; se muestran en actos públicos; dan inicio a relaciones con organismos gubernamentales y se incorporan a la vida pública y social.	ídem	Ídem
Años ochenta 1982-1991	Se ven mermadas por la pandemia del SIDA, disminuye su membresía; muchas organizaciones desaparecen o cambian su actividad preponderante; se incorporan voluntarios heterosexuales.	Se trata de gays afectados por la pandemia del VIH/ SIDA y grupos sociales circundantes.	Respuesta gubernamental a la pandemia del SIDA enfocada con criterios de salud pública.
Años noventa 1992-2000	Etapas de abandono en sus bases; cambio de liderazgos; aparecen nuevas organizaciones producto de divisiones de las anteriores ampliación de objetivos en los que se incluyen los de tipo social como los de tipo médico; se inician muchas y muy variadas iniciativas de tipo organizacional, cultural, social, político, económico, público, etc.	Los actores se diversifican hasta conformar un abanico muy amplio de posibilidades: gays, lesbianas, travestis, transgéneros, bisexuales; y toda una amplia gama de formas comportamentales.	Acceso universal a medicamentos antiretrovirales; incorporación de pleno derecho a la vida ciudadana; reconocimiento a las distintas formas de la diversidad sexual; normalización del hecho lésbico y homosexual con todas sus variantes.
Nuevo siglo 2000-2004	Se consolidan varios esfuerzos iniciados en los años noventa.	ídem	Ídem.

Fuente: creación del autor.

(finaliza)

Las sociedades de convivencia²

La sociedad de convivencia es un acto jurídico bilateral que se constituye cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua que obliga a las o los convivientes, en razón de esos principios, la cual surte efecto frente a terceros cuando la Sociedad es registrada ante la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Órgano Político Administrativo por demarcación territorial³ correspondiente.

Para establecer una sociedad de convivencia, ésta deberá constar por escrito en cuatro tantos: uno para el Archivo General de Notarías; uno para la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Órgano correspondiente, quien actuará como autoridad registradora y contará con fe pública para el efecto; uno para cada uno de los convivientes. En el documento deberá asentarse el nombre y domicilio de cada uno de los convivientes, el domicilio del hogar común, la manifestación expresa del deseo de vivir juntos, las formas de regular la Sociedad y las relaciones patrimoniales que se desprendan de ella, así como las firmas de ambos convivientes. Se requiere además, pagar los derechos establecidos para tal efecto en el Código Financiero del Distrito Federal.

Durante su vigencia, los convivientes podrán hacer las modificaciones que de común acuerdo decidan, procediendo a registrarlas de la misma manera en que se registró el convenio original.

² Para mayores detalles véase el Decreto de Ley de Sociedades de Convivencia para el Distrito Federal.

³ Denominación establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para lo que genéricamente se conoce como Delegaciones del Distrito Federal, (véase artículo 37 de dicha Ley).

Tanto para el registro primario como para el correspondiente a las modificaciones que en su caso decidieran realizar posteriormente, los convivientes deberán contar con la asesoría jurídica del Órgano correspondiente a su domicilio común, pues en ningún caso éste podrá negar el registro por inconsistencias legales, sino que deberá apoyar a los convivientes a superarlas. Frente a la negación de registro puede recurrirse al acto con base en lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y se aplicarán otras disposiciones en materia de responsabilidad de servidores públicos.

El contenido de las Sociedades será considerado como información pública y se contendrá en un sistema de control y archivo conformado por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, el Archivo General de Notarías y el Órgano Político Administrativo.

Las sociedades generan como derechos el deber recíproco de proporcionar alimentos, la sucesión legítima, la tutela en caso de declaración de interdicción luego de dos años de establecido el convenio o de inmediato si no existe algún familiar responsable, las relaciones patrimoniales mutuas, la pensión alimenticia y la subrogación de derechos por contratos de arrendamiento en caso de defunción. En todos estos casos se aplicaría lo establecido en el Código Civil para el Distrito Federal.

Los convenios pueden terminar por voluntad mutua de los convivientes, abandono de hogar, matrimonio de cualquiera de ambos, por que alguno de los convivientes haya actuado de manera dolosa o por la muerte de algún conviviente.

La sociedad de convivencia empezó a gestarse con la llegada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de una fórmula integrada

por dos activistas del MDS: Enoé Uranga como propietaria y Arturo Díaz como suplente. Su postulación tenía como objetivo fundamental generar legislación que incorporara a la población sexualmente diversa en aspectos sociales. Específicamente se constituyó la necesidad de avanzar en el establecimiento de un mecanismo legal que reconociera las uniones de personas del mismo sexo, toda vez que hasta entonces estas uniones carecían de la posibilidad de protegerse jurídicamente.

Frente a la coyuntura, misma que impedía avanzar en la modificación del código civil para el Distrito Federal en materia de matrimonio, se pensó en crear una figura jurídica que estableciera muy claramente la diferencia entre el matrimonio tradicional solo permitido para parejas heterosexuales, y la unión entre personas de distinto o mismo sexo aplicando los principios del concubinato y sin que se afectara el estado civil de los contrayentes.

La necesidad de avanzar en esta figura se dio con base en una realidad innegable: cerca del 50% de los hogares a nivel nacional no son tradicionales,⁴ es decir, no están conformados por mamá, papá e hijos; por el contrario, casi la mitad de la población vive en hogares diversos, entre otros, conformados por personas del mismo sexo, con y sin actividad sexual entre ellas.

La iniciativa de Ley se presentó por primera vez ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 26 de abril de 2001, pero es hasta el 20 de marzo de 2002 cuando se dictamina en las comisiones unidas de Derechos Humanos y Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias por mayoría absoluta, dictamen que es ratificado el 15 de abril del mismo año. No obstante, el 4 de julio, por iniciativa del Partido Acción

⁴ De acuerdo a los resultados del último censo de población publicados por el INEGI.

Nacional, el dictamen no logra llegar al pleno de la Asamblea, cayendo en lo que se conoce como “la congeladora”.

En abril 22 de 2003 un nuevo dictamen se presenta ante el pleno, pero el 30 del mismo mes queda nuevamente congelado debido a la falta de tiempo para su discusión. El 5 de diciembre del mismo año se presenta un tercer dictamen a consideración y el día 28 queda aplazado de manera indefinida por la mayoría legislativa del Partido de la Revolución Democrática, luego de que el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, propusiera una consulta ciudadana al respecto.

Luego de tres años, el 26 de octubre de 2006 el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, junto con el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia, retoman la iniciativa y el 6 de noviembre se aprueba en comisiones y se turna al pleno, el cual finalmente aprueba el dictamen el 9 de noviembre con 43 votos a favor, 17 en contra y 5 abstenciones.⁵ De los 43 votos a favor 33 fueron del Partido de la Revolución Democrática, 4 del Partido Revolucionario Institucional, 2 del Partido Nueva Alianza y 4 del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Los votos en contra fueron del Partido Acción Nacional y las abstenciones provinieron del Partido Verde Ecologista de México.

Difícilmente se encontrará una ley más profunda y extensamente discutida en el ejercicio parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que la Ley de Sociedad de Convivencia. En 7 años pasó por cuatro dictaminaciones en comisiones, y se consultó con múltiples instancias y especialistas en jurisprudencia, incluyendo a una comisión

⁵ De acuerdo con La jornada, 10 de noviembre de 2006, sección Capital, consultado el 3 de enero de 2007 en la dirección electrónica. <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/10/index.php?section=capital&article=049n1cap>

de 12 jueces y magistrados de lo familiar, civil, penal y administrativo adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Con la aprobación de esta Ley, la Ciudad de México se convierte en la tercera ciudad latinoamericana en aprobar legalmente un tipo de unión civil entre personas del mismo sexo, luego de Buenos Aires, Argentina, y Río Grande do Sul, Brasil. A nivel mundial, seis países han legalizado el matrimonio entre personas del mismo sexo, con idénticos derechos a los matrimonios heterosexuales: Bélgica, República Checa, Países Bajos, Sudáfrica, España y Canadá. Reino Unido reconoce estas relaciones a través de la Ley de Unión Civil y Alemania lo hace a través de la Ley de Vida en Común. En los estados Unidos de Norteamérica, Massachussets es el único estado que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo, Vermont y Conecticut tienen uniones civiles y California y Nueva Jersey tienen Asociaciones Domésticas.

En México, el caso del Distrito Federal se pretende emular en otras entidades federativas; por lo pronto en Puebla, Jalisco, Coahuila y Michoacán cuentan ya con iniciativas de Ley en los Congresos correspondientes.

Argumentación

Las Sociedades de Convivencia en México, como ya he mencionado, fueron una opción frente a la imposibilidad coyuntural de modificar el contenido del Código Civil en materia de matrimonio, para incorporar la posibilidad de que éste pueda ser ejercido por personas del mismo sexo. Pero ¿por qué buscar el reconocimiento para personas del mismo sexo de una figura (el matrimonio) que forma parte de la cultura heterosexual que los grupos organizados y los activistas del MDS combaten?.

En efecto, como muchos teóricos de la sexualidad humana han sostenido desde hace algunos años,⁶ la heterosexualidad es una institución en crisis.⁷ Desde luego, el aludir a la crisis de la heterosexualidad no se refiere a que existan pocas personas con orientación heterosexual, sino al hecho innegable de que las construcciones sociales e instituciones sostenidas en la tradicional heterosexualidad están demostrando su escasa funcionalidad en los tiempos modernos.

La necesidad de que ambos cónyuges aporten recursos al hogar común y con ella la necesidad para ambas partes de trabajar en forma remunerada; los grandes problemas de administración de los centros urbanos, que dificultan el acceso a servicios de transporte, vivienda, agua, drenaje, etcétera; entre muchos otros considerandos de tipo cultural y social, han generado la necesidad de cambios en los modelos no solo de feminidad, sino de manera reciente pero amplia, también de los modelos de masculinidad que operan en las sociedades actuales.⁸ Este cambio no solo se ha gestado desde el ámbito académico y teórico de las ciencias sociales, sino en la relación cotidiana entre las personas fundamentalmente jóvenes de las ciudades.

El matrimonio como entidad basada en la norma heterosexista es quizá una de las instituciones, en la práctica, más desdeñada por los propios heterosexuales. Sin embargo, para los actores de la disidencia sexual buscar la paridad en el acceso al derecho al matrimonio se presenta

⁶ Foucault, entre ellos.

⁷ Al respecto puede consultarse el muy interesante trabajo de Oscar Guasch, (2000) "La crisis de la heterosexualidad", Barcelona, Alertes, pp. 111 a la 137.

⁸ Abunda la literatura referente a estudios realizados en forma reciente pero profusa en diversas instituciones académicas respecto a estudios de las masculinidades. Por ejemplo, del 21 al 23 de junio de 2006 se realizó el II Coloquio Internacional de Estudios sobre Masculinidades y el I Congreso Nacional de la Academia de Estudios del Género de los Hombres, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

como una reivindicación de igualdad. Como lo explica Beatriz Gimeno, a propósito de la lucha del MDS español por el matrimonio:

“La lucha por el matrimonio en España se da por que (esa) ley es la única que discrimina a homosexuales y lesbianas, (pues) en el código penal la homofobia esta penada y ninguna otra ley condena la homosexualidad o la limita, independientemente de si esta figura (la del matrimonio) este o no en decadencia como aseguran algunos estudiosos. Por eso, si los gays quisieran casarse es irrelevante; se trata de una reivindicación política de igualdad, ya luego quien quiera no usar el derecho está en su libertad para no hacerlo”.⁹

La lucha por la igualdad entre personas, independientemente de su orientación sexual, es parte medular de las demandas del MDS a nivel mundial. En México, lo que los actores de la disidencia sexual buscaron con la aprobación de las Sociedades de Convivencia es dar un paso hacia la búsqueda de la igualdad jurídica, misma que implicaría la modificación del Código Civil de forma tal que cualquier persona, por el hecho de serlo, pueda acceder al derecho de unir su vida con quien le plazca.

La igualdad jurídica buscada pretende empatar los derechos de la población sexualmente diversa con los demás ciudadanos, así como se encuentran empatadas las obligaciones (sujeción a las leyes, pago de impuestos, entre otras).

⁹ Entrevista con Beatriz Gimeno realizada por el autor en Madrid, España, el 27 de agosto de 2001, fecha en la que la entrevistada se desempeñaba como Presidenta del Colectivo de Gays y Lesbianas de Madrid.

Desde luego, existe un sector de actores no involucrados en la iniciativa de la Ley de Sociedades de Convivencia, que argumentan la inutilidad de dicha figura, al considerar que el MDS debe tener por definición un planteamiento radicalmente distinto a la postura heteronormativa. Cabe destacar que este planteamiento, aunque se opone a la reivindicación del matrimonio para personas del mismo sexo, es distinto al esgrimido por los grupos conservadores (en México representados principalmente por grupos seculares de la Iglesia católica, como Pro-Vida) quienes se oponen a la demanda del MDS por ideología, por considerar que la libertad sexual y todas las expresiones de sexualidad no heterosexual son de origen nefandas.

A nivel internacional este debate gira en torno a posturas distintas respecto a qué tanta relación o aislamiento deben buscar los grupos de la disidencia sexual en relación a la sociedad heterosexual. Aquí un ejemplo, basado en la experiencia de España, que ilustra este debate.

En España rivalizan tres posturas ideológicas respecto a la idea de comunidad sexualmente disidente y la relación que ésta debe guardar con el resto de la sociedad. La primera de ellas es el comunitarismo, producto de las políticas de identidad; la segunda es la postura queer como respuesta radical al comunitarismo y finalmente, pero también como respuesta al primero, es la relativa al pensamiento pluralista.

La idea del comunitarismo se generó desde finales del siglo XIX, como una forma de generar identidades respecto a la condición minoritaria y excluida de algunos grupos y sectores sociales; en el caso de los homosexuales, surgió al momento de ubicar las prácticas homosexuales con el grupo poblacional homosexual, y sirvió para darle

unidad a dicho sector. “Esto facilitó la concienciación de la existencia de discriminación por razones de orientación sexual y posibilitó la creación del movimiento de liberación”.¹⁰ Es la idea más asentada y es producto de las políticas de identidad surgidas desde los años sesenta.

Varios grupos españoles lo defienden e incluso propugnan por una comunidad cada vez más delimitada, principalmente en el barrio de Chueca, en Madrid, con la idea de que sea un lugar donde todos puedan vivir sin relacionarse con heterosexuales, debido a la gran concentración de personas y servicios provenientes y destinados para la población sexualmente disidente; en palabras de algunos líderes españoles se trata de una especie de “Gayville” o “Villa gay”.¹¹

Los críticos del comunitarismo señalan que su papel demostró una gran utilidad al principio, pero muestra hoy día una seria limitante, que consiste en que “su desarrollo ha seguido paralelo a los nacionalismos territoriales, étnicos y religiosos y, como ellos, desemboca en una estrategia de enfrentamiento con el resto de la sociedad que, lejos de solucionar el problema, lo agrava más”.¹²

“Tras un periodo en el que la visibilidad representaba una forma de reivindicación de derechos, el comunitarismo ha transformado el armario individual en armario colectivo, en forma de comunidad gay, donde la reivindicación ha quedado reducida al consumo de productos”.¹³

¹⁰ Entrevista con Miguel Ángel Sánchez, Preidente de la Fundación Triángulo de Madrid, realizada por Juan Herrero publicada en Herrero Brasas, Juan, La sociedad gay, págs. 309-310.G.

¹¹ Entrevista con Beatriz Gimeno.

¹² Entrevista con Miguel Ángel Sánchez, realizada por Juan Herrero, Op. cit.

¹³ Ídem.

Una respuesta al comunitarismo y su reglamentación, es la idea de lo queer como postura radical y transgresora, que sólo puede tener éxito en sociedades donde a la par que una situación democrática se dé un alto componente de discriminación.

El término queer (raro) ha ganado adeptos como alternativa radical a la idea de comunidad gay, y forma parte de una reacción radical de “Nación Queer” que sugiere la común unión de todos los que comparten una orientación no convencional por encima de sus respectivas “nacionalidades” y su separación del “Estado heterosexual”.

El pluralismo por su parte, de acuerdo con sus defensores,

“cuenta con la ventaja de coincidir ideológicamente con la mayoría de la sociedad, lo cual supone una ventaja para crear alianzas y complicidades con otros movimientos y con otros ciudadanos, desarrollando las formas para activar una conciencia igualitarista, política, seria y eficaz”.¹⁴

El pluralismo, así, busca insertar al movimiento de disidencia sexual a la par de otras tantas reivindicaciones y movimientos libertarios en una especie de movimiento global que tienda a la instalación del respeto y la tolerancia de todos para todos.

En síntesis, las posturas de organización son: una comunidad separada del resto social organizada a través de identidades sexualmente diversas; una opción más radical que supera la teoría de las identidades para organizarse aparte del todo social a través de una libertad más

¹⁴ Ídem.

absoluta; y una tendencia menos radical para la cual es importante fluir hasta perderse en los planteamientos sociales más generales.

En México, debido al desarrollo y evolución del MDS y gracias al contexto social, político y económico en el que se ha desarrollado, han permeado más las ideas del comunitarismo en los actores y grupos que lo conforman; existe un debate interesante por definir lo que podría considerarse como la comunidad LGBTT¹⁵ o como el movimiento de disidencia sexual.

En cuanto al sentido de comunidad, en su sentido sociológico clásico,¹⁶ no se puede encontrar en ninguna ciudad del país un barrio netamente diverso en materia sexual, como son los casos de las ciudades de San Francisco, Ámsterdam o la ya citada de Madrid. El acercamiento más fuerte aunque realmente tímido en los últimos dos años es la zona rosa, misma que, como su nombre indica, apenas pinta. Tampoco en el sentido también Toinnesiano de comunión y defensa de intereses puede hablarse de comunidad en México. Más bien, es posible referirse a una serie de comunidades delimitadas en los últimos años por la teoría de las identidades, pero sobre todo por la capacidad de acceso al mercado (pink market),¹⁷ lo cual ha creado lo que hoy conocemos como la identidad gay.

En cuanto al MDS, lo cierto es que lo que analíticamente podemos llamar Movimiento es en realidad la suma de muchos movimientos que

¹⁵ Lésbica, Gay, Bisexual, Travestí y Transgénero.

¹⁶ Me refiero al presentado por Ferdinand Tonnies, citado por Ferrara en su texto llamado "Cominita".

¹⁷ Con este nombre se ha dado en llamar al importante nicho de mercado que representa la población sexualmente diversa, principalmente los hombres gays, mismo que según estudios publicados por el grupo Televisa a través de su portal www.esmas.com representaba para 2003 un potencial de 700 mil millones de dólares a nivel mundial.

confluyen temporalmente en ciertos eventos de afirmación identitaria, como la Marcha del Orgullo del Distrito Federal,¹⁸ por mucho la más conocida de todas las actividades de reivindicación de la disidencia sexual, pero que después se pierden en una amplitud de demandas, esfuerzos y organizaciones.

Así las cosas, en México existen grupos de activistas que en forma simbólica, representan los “intereses” de una “comunidad”¹⁹ (algunos preferimos llamarle población) sexualmente diversa que se encuentra en total dispersión tanto geográfica como en materia de intereses. Dispersión que se debe, como en la década de los años setenta, a la invisibilidad de lo diverso, sino a la apatía y a la falta de interés de la población sexualmente diversa, sobre todo la juvenil, para quienes la visibilidad se da como algo existente (no hay conciencia de la lucha que precedió dicha visibilidad) y como algo que mayoritariamente transcurre por los circuitos de consumo creados por la “cultura gay”, basada fundamentalmente en el consumo, los ideales estereotipados de belleza, donde se exalta la juventud como virtud de intercambio y negociación sexual, y donde se discrimina a todo aquello que sale de los marcos establecidos por esta cultura: la pobreza, lo indígena, la “fealdad”, la no-moda, entre otros.

La cultura gay que permea la organización social de la población sexualmente diversa en los grandes centros urbanos del país, ha sido generada por la apertura comercial forjada por los procesos de globalización económica donde todo puede comercializarse, incluidos

¹⁸ La edición de 2006 fue la número XXVII. Esta marcha cuenta con el récord Guinness como la más antigua que se desarrolla en América Latina de manera ininterrumpida.

¹⁹ En el caso de las Sociedades de Convivencia se formó la “Red Ciudadana por las Sociedades de Convivencia” formada por un amplio abanico de organizaciones y activistas LGBTT, así como artistas e intelectuales solidarios.

los íconos de una identidad tradicionalmente combatida, como es la bandera del arcoiris, hoy de uso común incluso entre heterosexuales.

En este contexto, las sociedades de convivencia son un avance importante en la reivindicación del derecho a la igualdad jurídica (bajo la idea del movimiento mundial de la disidencia sexual de que *gay rights are human rights*)²⁰ de un grupo de actores sociales que, en oposición a los grupos y actores del conservadurismo y aprovechando la coyuntura tanto nacional como internacional, lograron hacer pasar este instrumento jurídico a través del legislativo local de la capital de la república.

Conclusiones

La sociedad de convivencia como figura jurídica que permite la unión entre personas del mismo sexo es sin duda un avance democrático para la sociedad mexicana. Lo es porque se trata de una ley incluyente que permite reconocer jurídicamente una realidad social que se vive todos los días en la ciudad de México (así como en todo el país y en todo el mundo), por más que existan actores sociales y gubernamentales que busquen ocultar esa realidad o mecanismos legales o represivos que la invisibilicen.

Se trata de una figura que reconoce a las parejas formadas en los hechos, tanto si se trata de parejas conformadas por personas del mismo o distinto sexo, con relaciones sexuales o no entre ellas, lo que permite concluir que de ninguna manera se trata, como argumentan los actores del conservadurismo, de fomentar ningún tipo de conducta o de

²⁰ Los derechos de los gays son derechos humanos.

romper las bases de organización social mexicana, por el contrario, se trata de establecer políticas que reconozcan una forma d organización ya existente.

La entrada en vigor de las sociedades de convivencia está contemplada para el mes de marzo de 2007, es decir, 120 días hábiles después de su aprobación en la Asamblea Legislativa, plazo en el que, de acuerdo con los artículos transitorios, las autoridades administrativas deberán realizar las adecuaciones administrativas a efecto de que las personas que deseen registrarse como convivientes puedan hacerlo ante el Órgano Político Administrativo que corresponda a la demarcación en donde deseen establecer o esté establecido el hogar común.

Al menos cinco actividades deben contemplar las Direcciones Jurídicas y de Gobierno de los Órganos Político Administrativos para cumplir el ordenamiento legal:

- Coordinar con las demás Delegaciones y con el Archivo General de Notarías y con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, las acciones a desarrollar a fin de crear el Registro de Sociedades de Convivencia en el Distrito Federal.
- Establecer el mecanismo único para el acto de registro y establecimiento de los procedimientos internos para cumplirlo.
- Dotar de los recursos humanos, materiales y financieros para llevar a cabo el registro.
- Ubicar las responsabilidades por área para el registro.

- Capacitar al personal responsable de asesorar, como lo establece la Ley, a las personas que deseen registrarse en sociedad de convivencia.

No obstante lo anterior, al momento de escribir estas líneas (enero de 2007) solamente las Delegaciones Venustiano Carranza, Coyoacán, Iztapalapa, Iztacalco y Tláhuac, había iniciado conversaciones con representantes de la Red Ciudadana por las Sociedades de Convivencia para establecer el registro en su demarcación. Las demás Delegaciones había manifestado poco interés o en algunos casos franco rechazo.

De hecho, el Partido Acción Nacional ha pretendido iniciar una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia con el argumento de que la aprobación de la ley no fue suficientemente discutida y de que no reconoce derechos en forma amplia. Lo cierto es que, como ya he mencionado, la ley de Sociedades de Convivencia es una de las que más se ha discutido en el seno del cuerpo legislativo local y que, como se sabe, el PAN es un partido de corte conservador que se opone al reconocimiento de derechos que favorecen la libertad de conciencia y de acción. Por supuesto, la iniciativa de acción de inconstitucionalidad no ha contado con el apoyo de ningún otro partido representado en la asamblea, por lo que no ha logrado el número de firmas que requiere (22 Diputados) para su eficacia.

Sin duda, las Sociedades de Convivencia generan polémica en una sociedad como la nuestra, donde el peso del atavismo social y de la doble moral es muy grande y donde los argumentos en contra de la libertad sexual se repiten sin mayor reflexión.

Una ley que reconoce una realidad no obliga a todos a incorporarse a ella, es decir, no pone en riesgo ni la reproducción humana ni las

relaciones sociales y familiares, no fomenta ningún tipo de conducta sexual o social. Por el contrario, este tipo de leyes fomentan un valor de convivencia fundamental en sociedades democráticas y por ende pluralistas, el valor de la tolerancia como medio de compartir un espacio vital con otros diferentes.

La uniformidad de pensamiento y comportamientos es propia de totalitarismos (quizá por eso la Iglesia Católica sea la más feroz defensora del totalitarismo sexual, pues es una de las instituciones más antidemocráticas que existen en el mundo, gobernada por un sólo individuo designado para el resto de su vida al poder por un grupo de notables, que rige de forma unipersonal, que concentra el poder y las funciones de un Estado millonario y poderoso); pero los totalitarismos, salvo excepciones, pertenecen al pasado.

Para el sector de la disidencia sexual, este es un paso importante, pero aún quedan varios temas en su agenda. Entre otros, la incorporación de públicos más amplios a los temas de interés. Lo que ha permitido que otros países, como España, logren avances más significativos y en forma más rápida, ha sido precisamente la participación de sectores más amplios de personas involucradas.

Para concluir, presento a continuación una adaptación sobre una disertación del español Jorge Cortell, denominada “10 razones por las que habría que ilegalizar los matrimonios homosexuales”,²¹ donde se responde -mediante reducción al absurdo- a la mayoría de los argumentos esgrimidos por la derecha en contra de las uniones entre personas del mismo sexo. Aunque el autor las presenta en el caso de los matrimonios en España, su aplicación bien puede darse en México,

²¹ Puede verse el original en el blog del autor en <http://jorge.cortell.net>

pues los argumentos son los mismos que presentaron los grupos conservadores para oponerse a las Sociedades de Convivencia.

1. Ser homosexual no es natural.

Debemos rechazar lo que no es natural, como las gafas, el poliéster o el aire acondicionado.

2. Las sociedades de convivencia fomentará que la gente sea homosexual.

Igual que estar cerca de personas altas hará que crezcas.

3. La legalización de las uniones homosexuales no garantiza la fidelidad ni la monogamia de los convivientes.

De la misma manera que el matrimonio heterosexual no ha terminado con las casas chicas ni con el segundo frente.

4. El matrimonio existe desde el principio de los tiempos y siempre ha sido igual, por lo que no debería cambiarse.

Por eso las mujeres son propiedad, no tienen alma, los blancos no pueden casarse con negras y el divorcio es ilegal.

5. El matrimonio heterosexual pierde parte de su sentido si se permite la sociedad de convivencia.

Hay que defender la santidad del matrimonio, como el de Britney Spears, aunque solo dure 55 horas.

6. Los matrimonios heterosexuales son válidos porque producen hijos.

Los matrimonios de heterosexuales estériles o de edad avanzada no deberían permitirse, porque nuestros orfanatos no están aún llenos y el mundo necesita más habitantes.

7. Las parejas homosexuales criarán niños homosexuales.

¿Igual que las parejas heterosexuales solo crían niños heterosexuales?

8. La religión (la que sea) no acepta los matrimonios homosexuales.

En una casi teocracia como la de la mayoría de los países “avanzados” donde los presupuestos generales, la educación, el lenguaje, las fiestas y las tradiciones tienen que ver con la religión, solo se debe aceptar lo que el cura apruebe.

9. los niños necesitan una figura materna y una paterna en casa para poder desarrollarse saludablemente.

Por eso deben prohibirse que las madres solteras, viudos o divorciados eduquen a sus hijos.

10. Las sociedades de convivencia cambiará las bases de nuestra sociedad; no debemos aceptar nuevas normas sociales.

Por eso mismo hay que prohibir las hamburguesas, la comida chatarra, los juguetes con pilas y otras realidades de la globalización que contaminan nuestras raíces.

Bibliografía

Decreto de Ley de Sociedades de Convivencia para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de noviembre de 2006.

Ferrara, Alessandro. Comunita, en *Ressegna Italiana Di Sociologia*, a. XXXVII, núm. 4, ottobre-dicembre, 1996.

Herrero Brasas, Juan A. **La Sociedad Gay. Una Invisible Minoría**, FOCA, Madrid, 2001.

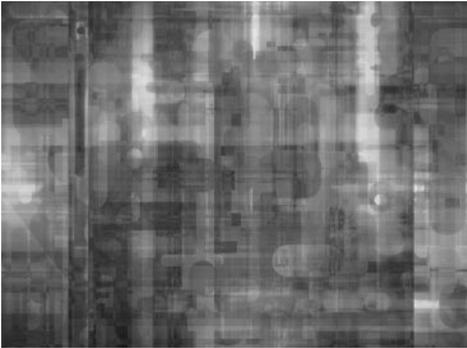
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de enero de 2002.

SEDESOL Y CONAPRED. **1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación**, Mayo de 2005. CONAPRED, México, 2005.

[http://www.jornada.unam.mx/2006/11/10/index.php
?section=capital&article=049n1cap](http://www.jornada.unam.mx/2006/11/10/index.php?section=capital&article=049n1cap)

<http://jorge.cortell.net>

www.inegi.org.mx



Abstract

El artículo analiza y puntualiza cómo el fenómeno de la democratización influye en las administraciones públicas de las entidades federativas al incorporar en su espacio institucional, los valores y prácticas del servicio profesional de carrera para formar los cuadros calificados que demanda la vida local, con el fin de multiplicar la capacidad de gobierno, sin desconocer que todo cambio institucional no sólo es motivo de apoyos, sino también de restricciones que deben valorarse de manera metódica para balancear las ventajas y los límites del nuevo perfil de las instituciones administrativas estatales.

Límites y desafíos para la profesionalización del servicio público en los estados de la República Mexicana

José René Olivos Campos*

Palabras clave: Calidad, democratización, mérito, servicio y valores.

The article analyzes and emphasizes how the phenomenon of the democratization influences in the public administrations of the federal organizations when incorporating in its institutional space, the values and practices of the professional service of race to form the pictures described that the local life demands, with the purpose of multiplying the government capacity, without unknown that all institutional change is not only reason for supports, but also of restrictions that must be valued of methodical way to balance the advantages and the limits of the new profile of the state administrative institutions.

Key Words: quality, democratization, merit, service and values.

* Doctor en Derecho y Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Michoacán.

Introducción

En los tiempos presentes, la democracia que se vive en México, ha conducido a la competitividad política, la alternancia en el gobierno y los pesos y contrapesos en los poderes federales y locales.

No obstante, los avances democráticos dados en el sistema político mexicano, enfrentan problemas en el ejercicio del gobierno democrático para estructurarse en un sistema jurídico y administrativo efectivo, capaz de solucionar la compleja realidad nacional y local, que se esperaba trajera consigo la democracia.

Los gobiernos de las entidades federativas, inscritos en los procesos de la democratización del poder y en la magnitud de la problemática nacional y local, asumen un papel crucial para reivindicar el sentido y naturaleza en el ejercicio del gobierno democrático y federal de la República, lo que constituye una de las cuestiones fundamentales del buen gobierno. En el logro de éste, una de las tareas de los gobiernos estatales lo constituye la instauración de la profesionalización del servicio público, que se plantea como una de las medidas de la nueva gestión del empleo y de la administración pública a fin de obtener el desempeño eficaz, apto y competente de los servidores públicos, que asegure la legalidad, la continuidad de los programas de gobierno en la alternancia y los fines públicos.

La profesionalización de los servidores públicos en los gobiernos de los treinta y un estados de la República Mexicana, es uno de los asuntos públicos pendientes, debido a que aún no se ha llegado a instituir en cada una las entidades federativas. Los gobiernos de los estados que se han realizado acciones para establecer el servicio civil de carrera

en la función pública, apuntan a mejorar los aspectos normativos y administrativos en dicha materia, los cuales resultan fundamentales en las transformaciones que las instituciones estatales requieren para fortalecer la capacidad administrativa del gobierno en atención a las exigencias sociales de sus ámbitos territoriales que les compete.

En los tiempos presentes, en la gran mayoría de los gobiernos de los estados, la profesionalización del servicio público es hoy una tarea que no se ha emprendido, lo que genera rezagos en esta materia para que los asuntos públicos y sociales sean atendidos por servidores públicos profesionales de carrera, con las aptitudes y capacidades idóneas y calificadas, lo cual constituye un tema de la mayor importancia en la alternancia en el poder y en el ejercicio del gobierno democrático, para lograr que se asegure el rendimiento social de la democracia y la capacidad del buen gobierno.

Ante esta condición que se vive en la mayoría de los gobiernos de los estados, el objetivo del presente trabajo es plantear las características fundamentales de un servicio público profesional de carrera, que permita fortalecer la capacidad legal y administrativa del gobierno de las entidades federativas, que acredite una cultura de mejora en la gestión de los asuntos públicos a favor del desarrollo.

El gobierno de las entidades federativas

En los tiempos actuales, la importancia de los gobiernos de las entidades federativas se debe a una de las tendencias del Estado de Derecho, federal y democrático, que buscan responder a las exigencias que genera la intensificación de la democratización del poder dado en una redistribución del mismo entre distintos actores

políticos y a la necesidad de satisfacer las demandas en el ámbito de los estados federados en la dinámica de los cambios que genera la democracia, como la alternancia en el poder local y los procesos de la descentralización del gobierno federal hacia los gobiernos estatales, y a la acción que éstos realizan para tratar la magnitud de sus problemas, a fin de estar en aptitud de atender las mutaciones que se viven en los distintos ordenes de la vida social.

En esta tendencia, los gobiernos de los estados de la República se constituyen en el eje central de la democratización del poder, son ámbitos donde se genera la alternancia del mismo. Esto conduce a que se produzca un nuevo contenido en las instituciones de los gobiernos estatales en el ejercicio del poder democrático, para que la vida política se desarrolle en la competitividad, pluralidad y alternancia.

Desde esta perspectiva, los gobiernos estatales deben asumir un nuevo comportamiento para gobernar democráticamente, para ejercer el poder en la pluralidad y para cumplir con los cometidos de mejoramiento de la vida jurídica, política, administrativa, económica y social en el ámbito territorial respectivo.

Esto exige que los gobiernos estatales sean competentes y capaces en el cumplimiento de sus diversas funciones y atribuciones previstas legalmente. Para lo cual se requiere que la distribución de competencias constitucionales entre las instancias de los gobiernos federal y estatales deban de constituirse en un sistema equilibrado de atribuciones, funciones y decisiones, que contribuyan a contar con condiciones de equidad, respeto y autonomía entre las diferentes esferas de gobierno, para que el ejercicio del gobierno federal y democrático se desarrolle

con decisión y gestión eficaces por los distintos centros de poder gubernamental.

Ante tales cuestiones, los gobiernos estatales se encuentran ligados a acreditar sus capacidades para gobernar democráticamente, lo que alude a mejorar la calidad institucional a fin de lograr el rendimiento de las acciones públicas.

En la vida democrática, los gobiernos estatales juegan un papel estratégico que esta dado por su autonomía que la Constitución Federal les fija, es decir, en la capacidad para autodeterminarse en todo lo que concierne a su régimen interior, tanto en lo jurídico, político, gubernamental, administrativo, económico y social, pero sin contrariar los principios y disposiciones que establece la Constitución General de la República.

El atributo de autonomía de las entidades federativas resulta fundamental para los cambios institucionales que necesitan los gobiernos de los estados en el ejercicio democrático, como en el establecimiento de los nuevos arreglos entre los distintos actores para la acción pública, en la nueva dinámica de las relaciones entre los órdenes de gobierno y con la ciudadanía, en la constitución del servicio público profesional, que se sustente en la legalidad, capacidad e idoneidad de los servidores públicos para atender sus responsabilidades públicas; así como en la rendición de cuentas o en la transparencia de los actos de la autoridad estatal, en suma para dar dirección a la sociedad.

El servicio público profesional

En la democracia, comprendida como un modo de vida en que se considera la más amplia participación constituida de forma

jurídica y política, los gobiernos tienen que ser aptos para gobernar democráticamente ante la necesidad de lograr la institucionalidad de los cambios que se generan por la intensificación de la democratización del poder, a fin lograr la estabilidad y la certidumbre que requiere el sistema social en su conjunto, para que éste se encuentre en condiciones de que se logre la prosperidad.

La aptitud en el ejercicio de gobierno democrático se vincula con un sistema de capacidades para articular los diversos intereses de la sociedad, en el que se encuentra previsto un orden jurídico, que regule los actos del gobierno y las conductas individuales y colectivas, lo cual haga posible establecer los diversos acuerdos y compromisos entre los distintos actores (políticos, económicos y sociales) que se necesitan para la convivencia en un sistema plural y competitivo.

El ejercicio del gobierno democrático apto comprende la profesionalización del servicio público, como una de sus capacidades para gobernar, para lograr los satisfactores que demanda la sociedad y la ciudadanía.

La profesionalización del servicio público considera a la regulación jurídica y administrativa para garantizar que las respuestas gubernamentales sean eficaces.

El servicio público profesional es el medio que permite que se respete la legalidad y el gobierno y la administración obtenga la legitimidad requerida, cuando cumple responsablemente las obligaciones establecidas por el régimen jurídico vigente para atender el interés colectivo y de los ciudadanos. No es servicio público profesional cuando los cuerpos de administradores públicos profesionales se coaliguen

para asumir medidas contrarias a las leyes, para dar dirección opuesta a los fines públicos o para mantenerse en el ejercicio del poder administrativo estatal.

Consecuentemente, el servicio público profesional alude a mejorar las instituciones públicas en los procesos de cambio, que se sustenta en el aseguramiento de las capacidades profesionales, que sirvan para la definición de políticas, la toma de decisiones y la fijación de compromisos públicos y sociales, lo cual se cumplan en los tiempos y programas establecidos y apegados a las leyes, en tanto sean a favor de la sociedad para que mejoren los niveles de bienestar y crecimiento.

En el gobierno de las entidades federativas, la profesionalización del servicio público resulta ineludible en el ejercicio del gobierno democrático, el cual requiere regularse jurídicamente para la dirección y la gestión de los asuntos públicos.

La democratización del poder que conduce a los cambios en cada régimen en el gobierno generado por la alternancia, impone la necesidad de que los gobiernos de los estados de la República, cuenten con un servicio público profesional estable, continuo y regulado jurídicamente y administrativamente, que posea la capacidad para gobernar bajo condiciones de pluralidad y competencia política, a fin de asegurar la continuidad de los programas gubernamentales, y con ello se evite el despilfarro de recursos, tiempos y esfuerzos institucionales, que afectan la vida institucional y deterioran el patrimonio de la sociedad.

El servidor público profesional de carrera

En la lógica planteada anteriormente, por servidor público profesional de carrera se comprende esencialmente quien presta sus servicios al

Estado, apegados a los principios de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas. En donde se asegure la aptitud, capacidad e idoneidad del servidor público en el cargo que desempeñe, para que las decisiones y actos del gobierno sean ejercidos de manera calificada y responsable en el ámbito de las leyes establecidas, y no queden sujetas al arbitrio de los gobernantes o a los intereses de las camarillas burocráticas, o que tenga por base las preferencias ideológicas o partidistas.

La naturaleza del servicio a la sociedad que debe prestar el servidor público, esta dado con las responsabilidades legales a que esta obligado a cumplir en el servicio público previsto por el régimen jurídico vigente, en que se comprenda el desempeño del empleo, cargo o comisión para lo cual ha sido contratado, en que se garantice un orden normativo y procedimental que asegure su ingreso, continuidad, promoción, desarrollo y retiro del servicio público, en función de la evaluación competitiva por méritos.

Lo anterior, constituye una condición insoslayable para lograr el gobierno democrático apto, con lo que acreciente su capacidad de dirección de la sociedad fundado en la legalidad, competencia, responsabilidad, honradez y lealtad institucional, y no en la arbitrariedad, incompetencia, irresponsabilidad, corrupción e ineptitud de los servidores públicos.

El gobierno democrático apto, asegura que los servidores públicos cuenten con aptitudes calificadas, responsables, eficaces y honestas en el ejercicio de la administración del gobierno, para que la democracia garantice aceptable capacidad de dirección social.

En consecuencia, el gobierno democrático apto funda el ejercicio de los servidores públicos profesionales de carrera en la responsabilidad pública que depende de la legalidad, lo cual se vincula a las instituciones que consideran la diversidad de intereses, y a su vez estén legalmente reguladas, que aseguran el cumplimiento de las normas, los actos y los procedimientos que acrediten la actuación de los servidores públicos.

Cuando se carece de la efectiva responsabilidad de los servidores públicos ante la ley que asegura los intereses públicos, existe un poder potencialmente incontrolable capaz de limitar o eliminar cualquier obligación que deba observar o cumplir, con lo que se puede incurrir en conductas de tráfico de influencia, peculado, cohecho, abuso de autoridad, entre otras, que son lesivas al gobierno y a la sociedad, lo que es contrario al ejercicio del gobierno democrático apto.

El gobierno democrático, en que se renueva periódicamente a los gobernantes, requiere de servidores públicos profesionales aptos, sustentados en una cultura de cumplimiento de las leyes, competentes para el ejercicio responsable y conciente con el gobierno, apegado a los fines públicos, con la sociedad en general, y desligado e independiente de los intereses de los grupos en el poder, de las camarillas políticas o burocráticas, o de su membresía partidista. Esta es una exigencia en los tiempos presentes que se necesitan en el obrar del gobierno, para lograr una mejor gestión y conducción de los asuntos públicos.

En el ejercicio del gobierno democrático, el servicio público constituye una institución que se plantea en un nuevo paradigma que corresponde al requerimiento del personal profesional en la administración del gobierno, cuyas características sean, como se ha dicho, servidores públicos comprometidos con los fines públicos, competentes,

calificados, con conocimientos amplios, leales a las instituciones estatales, observadores de las leyes y responsables ante los ciudadanos. Esto constituye una de las capacidades fundamentales que se requiere en el gobierno democrático.

En el orden del gobierno de los estados de la República, en los procesos de la democratización del poder, requieren acreditar el cambio institucional mediante servidores públicos profesionales de carrera que decidan, ordenen y ejecuten mejor las decisiones del gobierno, que proporcione continuidad de los programas gubernamentales y mejoren la gestión de los asuntos públicos, con lo que se logre mayor capacidad de respuesta a la magnitud de la problemática de las entidades federativas.

El servicio público profesional de carrera en los estados de la república mexicana

En los tiempos actuales, México vive con mayor intensidad los procesos de democratización del poder, en que se expresa la competitividad, la pluralidad y la alternancia en el gobierno. Los Estados de la República se inscriben en éste cambio democrático. Los gobiernos de los estados federados son instituciones inmersas en estos procesos de alternancia, lo que exige resultados de la acción de gobierno para resolver la magnitud de los problemas que se generan por las transformaciones a escala nacional y local. Esto obliga a que la capacidad del gobierno de las entidades federativas sea mejorada para lograr el bienestar, el desarrollo y el crecimiento de sus ámbitos sociales que les compete atender.

Uno de los aspectos de la capacidad de gobierno es el servicio público profesional de carrera, en lo cual los gobiernos de los estados de la República Mexicana, han presentado una actuación jurídica e institucional rezagada para llevarla a cabo, como producto de los procesos de un régimen autoritario y centralizador de atribuciones, recursos y decisiones, que hace inviable que los gobiernos de los estados produzcan iniciativas para la profesionalización del servicio público.

Las formas centralizadas y dominantes que presenta el federalismo mexicano a lo largo de más de siete décadas (1917-1988), que se daba en el régimen jurídico constitucional y el amplio apoyo y control con su aparato partidario, administrativo y burocrático,¹ condujo a la sobreposición del formato gubernamental centralista, general y homogéneo a la acción de los gobiernos de los estados. La dominación y subordinación de los gobiernos de los estados por el régimen autoritario se realiza a partir de los controles de carácter jurídico, administrativo y económico.

En lo normativo, se da mediante los recursos de reformas a la Constitución Federal que federalizan diversas atribuciones, que originalmente pertenece a los estados, en detrimento del poder de los gobiernos locales.

En lo administrativo, se generan con la creación de agencias gubernamentales en los ámbitos estatales, con amplias capacidades financieras, técnicas y de infraestructura que invaden las esferas de

¹ El estudio de Jorge Carpizo, resulta un buen referente que permite conocer las amplias atribuciones legales y extra legales del Ejecutivo Federal que le otorgan un amplio margen de decisión y acción en la vida pública del México posrevolucionario. Carpizo (1980).

competencias de los gobiernos locales, disminuyendo el poder a los estados.

En lo económico se da por la concentración de los recursos públicos en la Federación, por la vía impositiva, cuya distribución que realiza es por lo general de manera insuficiente para los estados y municipios.²

En el régimen autoritario y centralista, el ingreso y permanencia de los servidores públicos, consignados legalmente con la categoría de trabajadores de confianza, de los gobiernos de las entidades federativas, al igual que la instancia federal de gobierno, se sustenta en el privilegio de valores de lealtad y disciplina al grupo o con la identificación personal del colaborador con quien dirige formalmente la organización de la Administración Pública, por encima de las aptitudes y capacidades de la especialidad requerida para el desempeño de una función pública.³

En la actualidad, a pesar de los cambios institucionales dado por los procesos democráticos, siguen funcionando dichas prácticas empleadas para el ingreso, permanencia y relevo de los administradores públicos directivos y mandos medios en la gran mayoría de los gobiernos de los estados de la República. Esto constituye un factor que favorece los rendimientos decrecientes de los gobiernos estatales para atender lo público de los problemas.

En los procesos de cambio democrático en México, que se caracterizan por la redistribución del poder, los gobiernos estatales en el escenario nacional juegan un papel estratégico para atender los asuntos públicos.

² Carbonell (2003: 28).

³ Merino (1996: 8).

Desde esta perspectiva, el ejercicio efectivo del gobierno democrático de las entidades federativas depende de la profesionalización del servicio público. Es decir, se trata de que se profesionalicen los gobernantes y administradores directivos estatales para que se puedan cumplir las responsabilidades públicas, con aptitud calificada y competente, las exigencias de la sociedad. Esto no es posible lograr si se carece de los cuerpos administrativos aptos y calificados, apegados a los propósitos legales y públicos, que no implique seguir las órdenes discrecionales de intenciones, intereses y lealtades de camarillas políticas, de preferencias partidistas o de personalidades políticas.

Hoy en día, la profesionalización de la función pública constituye uno de los problemas presentes en los estados de la República, lo cual se vincula a diversos factores, tales como:

- I. La carencia de la regulación jurídica, de sistemas institucionales y administrativos que establezcan efectivamente el servicio civil de carrera para las administraciones estatales;
- II. La falta de voluntad política o ausencia de prioridad en la gran mayoría de los congresos estatales para incluir en la agenda legislativa los contenidos normativos e institucionales, para la profesionalización del servicio público de cada entidad federativa;
y,
- III. La existencia de un régimen jurídico burocrático estatal que sustenta el menoscabo de la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, que constituyen el cuerpo directivo administrativo, que se pueden vincular, generalmente, a la

ineficiencia de su acción directiva y al incumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, debido a las relaciones clientelares o partidistas que se establecen para ocupar los cargos públicos.

En los gobiernos de los estados en México, las condiciones de los trabajadores con la categoría de confianza, están basadas en la ausencia del derecho a la estabilidad en el empleo, referidos trabajadores de confianza constituyen fundamentalmente el personal de los mandos directivos superiores y medios de la administración de los estados, lo cual se conserva como una particularidad del régimen burocrático estatal, lo que permite el manejo flexible de dicho personal ante los vaivenes políticos y genera su relevo durante los cambios de gobierno sin mayores complicaciones laborales y administrativas.

1. El régimen jurídico burocrático en los gobiernos de los estados de la República

En efecto, en el plano jurídico burocrático la situación de los servidores públicos de los estados de la República, aún continúa sujeta al régimen dado por las legislaturas de las entidades federativas, que en apego al artículo 123, apartado B, constitucional, sigue basado en la ausencia del derecho a la estabilidad en el empleo por parte de los trabajadores de confianza, lo que los hace manipulables y sujetos a las camarillas⁴ en el gobierno, para ingresar, permanecer o ser relevados de los cargos públicos, sin mayores dificultades legales y administrativas, debido a dicha condición de inestabilidad en el empleo que se conserva como una particularidad legal del régimen burocrático de los estados.

⁴ Por camarilla se comprende al conjunto de personas del nivel superior jerárquico de las instituciones que ejercen el poder en el gobierno, que deciden o influyen de forma determinante en los asuntos gubernamentales y administrativos.

Esta situación se advierte en las distintas normas que regulan la relación laboral entre los trabajadores y los gobiernos de los estados.

En primer término, se advierte en las distintas entidades federativas un uso indistinto para designar el régimen burocrático, esto se puede ilustrar de la siguiente manera:

A la ley reglamentaria que rige las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado de Aguascalientes se le denomina Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados.⁵

En el Estado de Baja California se nombra al estatuto burocrático como Ley del Servicio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.⁶

El Estado de Chihuahua lo refiere como Código Administrativo de las Relaciones del Estado de Chihuahua con sus Trabajadores.⁷

En el Estado de Guanajuato se establece como Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.⁸

El Estado de Tamaulipas la instituye como Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas.⁹

⁵ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 7 de junio de 1992.

⁶ Periódico Oficial del Estado de Baja California, 20 de octubre de 1989.

⁷ Periódico Oficial del Estado de Chihuahua. 25 de junio de 1974.

⁸ Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 4 de diciembre de 1992.

⁹ Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, 1 de enero de 1986.

El Estado de Nuevo León la consigna como Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.¹⁰

En el Estado de Oaxaca se establece la Ley de Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca.¹¹

El Estado de Zacatecas la refiere como Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.¹²

Estas distinciones pueden generar confusión al considerarse que alguna de las denominaciones del régimen burocrático puedan referirse a un ordenamiento jurídico que regule el servicio civil de carrera, como los estados de Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas con las llamadas Ley del Servicio Civil, nada más distante debido a que estas sólo rigen a los trabajadores al servicio de los gobiernos de referidas entidades federativas, sin que en ellas se prescriban disposiciones relativas a la profesionalización del servicio público.

En los estatutos burocráticos de cada entidad federativa se han establecido diferentes categorías de trabajadores,¹³ las cuales se señalan enseguida:

El Estado de Aguascalientes incluye la clasificación de trabajadores de base, confianza, temporales y accidentales.

¹⁰ Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 26 de junio de 1948.

¹¹ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 28 de diciembre de 1963.

¹² Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 11 de diciembre de 1996.

¹³ Acosta (1999: 427 y ss.).

Los estados de Baja California Sur, Colima, Durango, Puebla, Quintana Roo y Sinaloa incorporan las categorías de trabajadores de base, confianza y supernumerario.

En los estados de Michoacán y Zacatecas comprende las categorías de trabajadores de base, confianza y temporal.

El Estado de Tabasco contempla las categorías de trabajadores de base, obra determinada y tiempo determinado y confianza.

En los estados de Querétaro y San Luis Potosí consideran las categorías de trabajadores de base, confianza y eventuales.

En los estados de Chiapas y Jalisco establecen los tipos de trabajadores de base, confianza e interino.

El Estado de Guanajuato incluye los tipos de trabajadores de base, confianza, temporal e interino.

Los estados de Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, establecen las clasificaciones de trabajadores de confianza y de base en sus estatutos jurídicos.

La existencia de distintas categorías con que se clasifican a los trabajadores al servicio de los estados de la República, permite diferenciarlos a fin de establecer a cuál categoría de trabajador se le otorga o no la estabilidad en el empleo público, así como diversas prestaciones, lo que explica la diversidad de categorizaciones del personal burocrático.

En referidos estatutos burocráticos se destacan fundamentalmente dos tipos de trabajadores: de base y de confianza. A los primeros se le protege jurídicamente, al conferirles amplios derechos como la estabilidad en el trabajo, indemnización, días de descanso, salario determinado, jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, reinstalación en el trabajo en caso de cese injustificado y el derecho de asociarse en sindicatos para la defensa de sus derechos.

Con respecto a los trabajadores de confianza son aquellos que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad, no se les otorga estabilidad en el empleo y ni se les reconocen diversos derechos que tienen los trabajadores de base como la indemnización en caso de despido, inmovilidad, días de descanso, jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios, vacaciones, entre otros.

Estos aspectos se desprenden de los estatutos burocráticos que rigen para los trabajadores de confianza de cada entidad federativa, como se expone a continuación:

En el Estado de Aguascalientes, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados,¹⁴ en su artículo 7º, indica que los trabajadores de confianza no quedan comprendidos en el régimen de dicha ley, no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, pero gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

¹⁴ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 7 de junio de 1992.

En el Estado de Baja California, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas,¹⁵ no aclara si los trabajadores de confianza estarán sujetos a dicha ley. El artículo 72 indica que no podrán formar parte de los sindicatos. En tanto el artículo 82 consigna que no sean inamovibles ni adquieren el derecho a la estabilidad.

En el Estado de Baja California Sur, la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur,¹⁶ los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de dicha ley conforme a su artículo 8º.

En el Estado de Campeche, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche,¹⁷ su artículo 42, excluye a los trabajadores de confianza del régimen de dicha ley.

En el Estado de Coahuila, el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, en el artículo 24 señala que los trabajadores de confianza no pueden formar parte del Sindicato y el artículo 25 fija que no gozan de inamovilidad.

En el Estado de Colima, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado, en su artículo 13, indica que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

¹⁵ Periódico Oficial del Estado de Baja California, 20 de octubre de 1989.

¹⁶ Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur, 1 de enero de 1977.

¹⁷ Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 11 de septiembre de 1979.

En el Estado de Chiapas, la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas,¹⁸ en su artículo 62, excluye a los trabajadores de confianza del régimen de dicha ley.

En el Estado de Durango, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango,¹⁹ establece en su artículo 10 que los trabajadores de confianza no pueden formar parte del Sindicato, ni podrán ser representantes de los Organismos que se integren; en tanto el artículo 15 prescribe que no disfruten del derecho de inamovilidad y gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de México, la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios,²⁰ en su artículo 10, indica que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social y se les aplicará el Sistema de Profesionalización con ciertas excepciones.

En el Estado de Guanajuato, la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios,²¹ en su artículo 82 señala que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de referida ley, pero gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Guerrero, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero,²² en su artículo 72 señala que los trabajadores

¹⁸ Periódico Oficial del Estado, 1 de mayo de 1992.

¹⁹ Periódico Oficial del Estado, 24 de junio de 1980.

²⁰ Gaceta del Gobierno del Estado, 23 de octubre de 1998.

²¹ Periódico Oficial del Estado, 4 de diciembre de 1992.

²² Periódico Oficial del Estado, 6 de enero de 1989.

de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Hidalgo, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los Organismos Descentralizados,²³ en su artículo 32 señala que los trabajadores de confianza quedan excluidos de la ley.

En el Estado de Jalisco, en la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios,²⁴ en su artículo 82, establece que los trabajadores de confianza podrán ser cesados por motivo razonable de pérdida de confianza y no tienen derecho a la inamovilidad que otorga la ley.

En el Estado de Michoacán, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios,²⁵ no aclara si los trabajadores de confianza quedan comprendidos en este ordenamiento.

En el Estado de Morelos, la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos,²⁶ en su artículo 52, los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, pero gozan de los beneficios de la seguridad social y los derechos aplicables de acuerdo con dicho estatuto y la costumbre.

En el Estado de Nuevo León, en la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León,²⁷ no se establece si los trabajadores de confianza quedan

²³ Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 31 de diciembre de 1987.

²⁴ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, 24 de marzo de 1984.

²⁵ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, 8 de agosto de 1983.

²⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, 27 de diciembre de 1950.

²⁷ Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 26 de junio de 1948.

o no comprendidos en dicho ordenamiento jurídico. En el artículo 52 se refiere al personal administrativo de hospitales que disfrutarán de las prerrogativas concedidas por la ley con excepción del derecho de huelga.

En el Estado de Oaxaca, en la Ley de Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca,²⁸ en el artículo 53 se indica que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Puebla, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla,²⁹ en el artículo 53 se excluye a los trabajadores de confianza del régimen de esta ley.

En el Estado de Querétaro, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios,³⁰ su artículo 52 excluye a los trabajadores de confianza del régimen de esta ley y agrega que gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Quintana Roo, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo,³¹ en su artículo 82 excluye a los trabajadores de confianza del régimen de la citada ley.

En el Estado de San Luis Potosí, en la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí,³² indica que los trabajadores de confianza no tienen derecho de inamovilidad. En tanto

²⁸ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 28 de diciembre de 1963.

²⁹ Periódico Oficial del Estado de Puebla, 18 de noviembre de 1966.

³⁰ Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga", 27 de agosto de 1987.

³¹ Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 12 de junio de 1978.

³² Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 8 de enero de 1996.

el artículo 14 prescribe que tienen derecho a reclamar indemnización y prima de antigüedad, pero no pueden formar parte del Sindicato.

En el Estado de Sinaloa, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa,³³ consigna en el artículo 2 que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Sonora, en la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora,³⁴ en su artículo 72 se indica que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, pero gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Tabasco, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco,³⁵ en su artículo 62, señala que las entidades públicas podrán rescindir la relación laboral de los trabajadores de confianza, si existiera un motivo razonable de pérdida de confianza. En tanto el artículo 12 les concede que gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

En el Estado de Tamaulipas, en la Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas,³⁶ señala en su artículo 42 que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Tlaxcala, la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios,³⁷ en su artículo 64 fija que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del

³³ Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", 1 de abril de 1986.

³⁴ Boletín Oficial del Estado de Sonora, 27 de agosto de 1977.

³⁵ Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 31 de marzo de 1990.

³⁶ Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, 1 de enero de 1986.

³⁷ Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 24 de octubre de 1984.

salario y de los beneficios de la seguridad social. En tanto el artículo 74, señala que no podrán tener el carácter de definitivos.

En el Estado de Veracruz, en la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz,³⁸ en su artículo 72 precisa que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. En tanto el artículo 11 indica que quedan excluidos del régimen de esta ley.

En el Estado de Yucatán, en la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán,³⁹ en su artículo 44 establece que los trabajadores de confianza pueden ser removidos sin expresión de causa ni responsabilidad alguna por los jefes de las entidades y en el artículo 92, los excluye del régimen de esta ley.

En el Estado de Zacatecas, en la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas,⁴⁰ en el artículo 81 se señala que los trabajadores de confianza gozarán de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. Asimismo, se indica que tendrán derecho a convertirse en trabajadores de base con opinión del Sindicato cuando: a) Acrediten una antigüedad mínima de 6 años de servicio a un mismo Municipio o legislatura, o 12 años como trabajador de cualquier entidad pública. b) No tener notas graves en su expediente. Tienen derecho a jubilación y derecho a demandar indemnización en caso de rescisión sin motivo razonable.

³⁸ Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 4 de abril de 1992.

³⁹ Diario Oficial Local, 3 de diciembre de 1987.

⁴⁰ Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 11 de diciembre de 1996.

De los anteriores ordenamientos jurídicos burocráticos relativos al régimen que viven los trabajadores de confianza en los estados de la República, se pueden advertir los siguientes aspectos:

En los estatutos jurídicos que regulan las relaciones de los trabajadores al servicio de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quinta Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán, excluyen a los trabajadores de confianza de su régimen de manera absoluta al no otorgar las medidas de protección al salario y gozar de las medidas de seguridad social.

Los estatutos jurídicos de los Estados de Aguascalientes, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, sólo protegen a los trabajadores de confianza en cuanto al sueldo y los beneficios de seguridad social.

Los estatutos jurídicos que no expresan si los trabajadores de confianza estarán sujetos al ordenamiento, son los Estados de Baja California, Chihuahua, Michoacán y Nuevo León.

Los Estados de Coahuila, Durango y Morelos incorporan en su régimen jurídico laboral a los trabajadores de confianza de forma expresa, pero sin otorgarles el derecho a la estabilidad en el cargo como se apuntó anteriormente.

En tres entidades federativas se destaca una mejor protección a los trabajadores de confianza:

En el Estado de San Luis Potosí, si bien no tienen derecho de inmovilidad, el estatuto jurídico burocrático les concede la acción para reclamar indemnización (artículo 60).

En el Estado de México, la ley que rige a los trabajadores al servicio del estado, establece que a los trabajadores de confianza, con sus debidas excepciones, se les aplicará lo referente al Sistema de Profesionalización de su Capítulo II del Título IV de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en donde se señala, en el artículo 99: “Las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados y garantice la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio”.⁴¹

Por último, en el Estado de Zacatecas su estatuto jurídico otorga a los trabajadores de confianza las medidas de protección al salario y la seguridad social, así como el derecho a convertirse en trabajadores de base cuando reúna los requisitos correspondientes, y el derecho a solicitar ante el Tribunal, que se le indemnice o reinstale, en caso de haber sido separado injustificadamente, así lo prevé el artículo 8º de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.⁴²

De este modo, se observa que en el estatuto jurídico burocrático de las entidades federativas en México, los trabajadores de confianza viven un régimen normativo que no les concede el derecho a la inmovilidad al cargo, pueden ser removidos de manera inmediata por los titulares de las dependencias, pudiéndose restringir a una sola causal, como es la llamada “pérdida de la confianza”, sin indemnización al ser despedidos (de este aspecto se exceptúan los Estados de México y San Luis Potosí como se señaló). Asimismo, no pueden sindicalizarse, las jornadas de trabajo no se fijan e inclusive existen estatutos jurídicos burocráticos

⁴¹ Periódico Oficial del Estado del Estado de México, 23 de octubre de 1998.

⁴² Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 11 de septiembre de 1996.

que los excluyen de las medidas mínimas de protección al salario y a la seguridad social.

Dicha situación estatutaria jurídica que rige al personal de confianza en el gobierno de todas las entidades federativas, no es consecuente con las transformaciones democráticas, cuyas implicaciones tienden a conducir a situaciones de ineficiencia en la gestión pública y de déficit de gobernabilidad en la acción del gobierno, ante la falta de personal apto, calificado y con estabilidad en el empleo, para llevar a cabo las responsabilidades que tienen. Es un factor que ha contribuido a la falta de un ejercicio efectivo del gobierno democrático y en el incumplimiento del conjunto de atribuciones constitucionales y legales locales otorgadas a los servidores públicos de los gobiernos estatales.

2. Logros en la instauración del servicio civil de carrera en los gobiernos estatales

Hoy en día, los avances en la profesionalización del servicio público que se han producido en algunos de los Estados de la República, lo cual se dan en términos de disposiciones jurídicas en materia administrativa, lo que no sucede en la gran mayoría de las entidades federativas ante la falta de que la Constitución Federal consigne de manera expresa una disposición que prevea el servicio civil de carrera para los trabajadores de confianza para todos los gobiernos de los estados. Esto genera la falta de obligación para emitir y aplicar leyes locales que instauren el servicio civil de carrera para los trabajadores de confianza al servicio de las entidades federativas.

De este modo, el servicio civil de carrera que establecen los ordenamientos jurídicos de algunas entidades federativas, como son

los casos de Aguascalientes y Veracruz, que únicamente pueden tener características de naturaleza administrativa.⁴³

En la Ley de Servicio Civil de Carrera del Estado de Aguascalientes,⁴⁴ publicada el 6 de noviembre de 2001, se disponen las bases y lineamientos normativos para lograr el desarrollo, especialización, profesionalización, control y evaluación de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, los Municipios y de los organismos públicos descentralizados del Estado de Aguascalientes. Esto se puede apreciar en los distintos artículos de dicha ley.

En efecto, en el artículo 4º de la Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes establece que los servidores públicos podrán “lograr una auténtica carrera dentro del servicio público, optimizando los recursos humanos”. En tanto el artículo 10 señala como requisito para el ingreso un examen de conocimientos y aptitudes que aplicará la Secretaría (se refiere a la Secretaría de Administración de Gobierno del Estado o a sus similares, en el ámbito municipal y en los organismos). Asimismo, en dicho ordenamiento se indica que la capacitación y el desempeño se deben evaluar para constituirse en la base del sistema de estímulos, y la calificación de las aptitudes de los miembros del servicio evaluados a través del programa y procedimientos del propio servicio civil, queda a cargo de organismos externos de certificación.

⁴³ En el ámbito federal, se ha regulado el servicio civil de carrera en determinadas áreas o instituciones, a saber: en las Fuerzas Armadas, en el Servicio Diplomático y miembros del servicio exterior, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, en el Poder Judicial de la Federación (1995) con exclusión de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y en la Administración Pública Federal centralizada, que establece las bases en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril del 2003.

⁴⁴ Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes, Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 6 de noviembre de 2001.

En el Estado de Veracruz, en la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz,⁴⁵ publicada el 18 de noviembre de 2003, consignan las bases de organización, funcionamiento, control y evaluación del Servicio Público de Carrera para la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Estado de Veracruz, asimismo establece que las entidades paraestatales de la administración pública estatal podrán establecer sus propios sistemas de Servicio Público de Carrera tomando como base los principios de dicha Ley.

La propia ley enuncia que solo es aplicable a dependencias del Ejecutivo por lo que deja pendiente al sector paraestatal y a los municipios. Los servidores públicos que se integran al sistema son los de confianza incluyendo hasta los del nivel de director general.

En el referido ordenamiento se dispone que se cree una comisión para coordinar el sistema mientras que la Secretaría de Finanzas y Administración participa para instaurar, normar, autorizar y hacer el seguimiento del funcionamiento del sistema y cada comité en la dependencia correspondiente habrá de aplicar las evaluaciones. Asimismo, se considera que se incluyan los puestos de confianza (salvo las excepciones señaladas por la propia ley) serán ocupados mediante convocatoria; igualmente se prevé la elaboración del plan de carrera de cada servidor público, el cual no es obligatorio sino una pauta para posibles ascensos.

Otra particularidad de referida Ley, es la correspondiente del recurso de revisión por parte de los servidores públicos ante resoluciones

⁴⁵ Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 18 de noviembre de 2003.

que consideren no apegadas a las normas respectivas. Para esto, la Secretaría de Fianzas y Administración deberá integrar y turnar el expediente que corresponda a la Procuraduría Fiscal. Esta disposición, permite al servidor público hacer valer sus derechos en sus demandas de revisión que llegara a promover.

De este modo, los ordenamientos jurídicos de los estados de Aguascalientes y Veracruz, obligan a instaurar el servicio civil de carrera en las instancias de gobierno consignadas en las leyes respectivas, dentro del ámbito de dichas entidades federativas con lo que se tiende asegurar la estabilidad y la profesionalización en el empleo de los trabajadores de confianza.

Otras entidades federativas, como Colima, Guanajuato, Nuevo León, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas, realizan acciones a favor de establecer el servicio profesional de carrera, en cuyas entidades no se ha legislado en esta materia para la implementación del servicio civil de carrera. Aspecto que nos parece importante en la medida que un régimen jurídico obligue a las instituciones a instaurar la profesionalización del servicio público, permitirá otorgar la estabilidad a los trabajadores de confianza, así como acreditar su aptitud calificada y responsable en la gestión y dirección pública, y con ello fortalecer una de las capacidades del gobierno. Esto implica, sin duda, uno de los retos que tienen los gobiernos de los estados para avanzar en la cabal constitución del servicio civil de carrera.

En el caso del Estado de Guanajuato es importante destacar que si bien no se ha publicado una ley que establezca el servicio civil, en el Título quinto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, en los artículos 93, 94, 95 y 96, se establecen las bases normativas para el establecimiento del servicio civil de carrera.

En el artículo 93 se dispone que el servicio civil de carrera se establezca en las dependencias y entidades del ejecutivo. El artículo 94 consigna que el servicio tiene como finalidad la vocación de servicio y formación permanente, y que la permanencia estará sujeta a la evaluación de resultados. El artículo 95 enuncia la emisión del reglamento correspondiente por parte del gobernador. El artículo 96 se establece que será la Secretaría de Finanzas y Administración la encargada de conducir las políticas y procedimientos para establecer y dirigir el servicio civil de carrera.

No obstante, dichos avances apuntados, la gran mayoría de las entidades federativas del país, no han impulsado acciones para constituir el servicio público profesional de carrera, lo que constituye uno de los asuntos de interés público y democrático pendientes de los gobiernos de los estados de la República.

Como se advierte, los avances dados en materia de la instauración del servicio civil de carrera han sido limitados lo cual se explica fundamentalmente, como se dijo antes, a la existencia de dos factores que convergen y limitan la constitución de la profesionalización del servicio público en las entidades federativas, tales como: 1) En lo político: se tiene la ausencia de la voluntad política o falta de prioridad de los poderes legislativos estatales para incluir en la agenda de trabajo los contenidos normativos e institucionales para la profesionalización del servicio público de cada entidad federativa; y, 2) En lo jurídico: no se prevé constitucionalmente que las entidades federativas establezcan el sistema de carrera para las administraciones estatales, lo que obligue a su observancia en los demás ordenamientos jurídicos locales.

La profesionalización del servicio público de carrera es un asunto de los gobiernos de los estados, que resulta de crucial atención frente a las exigencias que imponen los procesos de democratización y las necesidades del desarrollo y el bienestar estatal, lo que implica que el trabajo gubernamental debe de estar fundado en la estabilidad, en las aptitudes calificadas, en la profesionalización, en la seguridad y el desarrollo de los trabajadores de confianza. Aspectos que siguen sin considerar en el régimen jurídico burocrático y administrativo en la gran mayoría de los estados, lo que tiene por consecuencia la improductividad, ineptitud y falta de competitividad de quienes asumen la dirección administrativa de los asuntos públicos estatales.

El caso del servicio público profesional de carrera en el Estado de Michoacán

El gobierno del Estado de Michoacán se inscribe en el contexto de la gran mayoría de las entidades federativas de la República Mexicana, que aún no realiza acciones jurídicas y administrativas para instaurar la profesionalización del servicio público, aún cuando fue uno de los propósitos manifiestos en el Plan de Gobierno para el período 2003-2008.

En efecto, en el actual gobierno del Estado de Michoacán, la necesidad de la profesionalización del servicio público fue expuesta en el Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003 – 2008,⁴⁶ que establece en el Capítulo II, denominado: “Una Administración Pública Eficiente y Honesta”, en el que se propone realizar la modernización en la Administración Pública Estatal sustentada en un proceso de permanente reforma, en el que se

⁴⁶ Gobierno del Estado de Michoacán, Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003 – 2008, Morelia, 2003. p. 22.

considera alcanzar niveles de calidad en la administración estatal, para lo cual se estima promover una cultura de profesionalización y mejora en el servicio público, centrada en el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, medida que otorgará seguridad, estabilidad y competencia a quienes ejercen la función pública, y fomentará las mejores prácticas administrativas para la prestación de servicios y trámites eficientes.

Para hacer efectivo el servicio civil de carrera, basado en la certificación por competencias, se establece en dicho Plan, que será indispensable la creación del Instituto para la Profesionalización del Servicio Público, que garantice la más absoluta imparcialidad en la asignación de plazas y que evalúe permanentemente el desempeño de sus miembros.

A casi cuatro años del presente gobierno del Estado de Michoacán, tales propósitos para instaurar el servicio civil de carrera en la administración estatal, no se ha concretado en ninguna iniciativa de ley en dicha materia por parte del Ejecutivo del Estado, ni se ha formulado un proyecto para el establecimiento del citado servicio civil de carrera.

Estos buenos propósitos que fueron expuestos en el referido Plan, aún están pendientes de llevarse a efecto por el actual régimen de gobierno estatal. Por lo que las instituciones gubernamentales del Estado de Michoacán, continúan con condiciones jurídicas de inestabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza, lo que los hace manipulables y sujetos a las camarillas en el gobierno del estado, para ingresar, permanecer o ser relevados de los cargos públicos, sin mayores dificultades legales y administrativas, debido a la condición de inestabilidad en el empleo que se conserva como una particularidad legal consignada en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios. Esto

tiene por consecuencia la improductividad en las acciones de gobierno, la discontinuidad de programas gubernamentales y el incumplimiento de las responsabilidades y obligaciones públicas estatales legalmente establecidas.

Dicha situación manifiesta los rezagos en materia de la profesionalización del servicio público, en una entidad federativa que se inserta en los procesos democráticos de la competitividad, pluralidad y la alternancia, lo que hace una asignatura pendiente de lograr acreditar su calidad democrática y su capacidad de buen gobierno, lo que supone la innovación y la adopción de normas y procedimientos que aseguren establecer el servicio público profesional de carrera, con una cultura eficiente en la gestión y dirección pública.

Resulta necesario reformar el régimen jurídico burocrático que desprotege a los trabajadores de confianza, en el sentido de otorgar estabilidad en el empleo del personal de confianza y profesionalizar el servicio público del gobierno del Estado de Michoacán, así como establecer las instituciones para implementar dicha profesionalización, que es parte fundamental del cambio institucional que se requiere. Esto resulta un imperativo en esta etapa de transformaciones que se viven en México.

La profesionalización del servicio público en el gobierno del Estado de Michoacán debe de construirse como parte del nuevo papel que realiza el Estado mexicano en el cambio democrático, que se relaciona con los procesos de la redistribución del poder, el fortalecimiento de la autonomía de los estados, la rendición de cuentas de los asuntos públicos, fomento al control o conocimiento del ciudadano sobre la administración pública, entre otros aspectos.

En este contexto, se inscriben las instituciones públicas del Estado de Michoacán, que les resulta un escenario importante de oportunidades para transitar hacia la profesionalización del servicio público, que es uno de los aspectos de la capacidad de gobierno esperada, para hacer frente a los cambios institucionales en el gobierno y ante la falta de continuidad en los programas gubernamentales que se dan en condiciones de la alternancia, pluralidad y competencia política, que se tienen en los tiempos actuales.

Para que la democracia gubernamental comience a funcionar aceptablemente, es condición que los gobernados se hayan liberado de gobernantes y administradores incompetentes, irresponsables y nocivos,⁴⁷ pero para que los entrantes sean efectivamente aptos, competentes, legalmente responsables, escrupulosos en el manejo de los recursos e imparciales en el cumplimiento de sus actividades, es necesario que se realice desde un sistema basado en la profesionalización del servicio público, que responda a los intereses legalmente públicos y que los cargos sean ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes y vocación de servicio a la ciudadanía y a la sociedad.

La formalización e institucionalización de la profesionalización del servicio público en el Estado de Michoacán, implica varios presupuestos para acreditar que la profesionalización de la función pública sea un medio y no un fin para administrar. En este sentido, se consideran los aspectos siguientes para el servicio público profesional de carrera en el gobierno del Estado de Michoacán.

1) Se requiere legislar para instituir la profesionalización del servicio público del Estado de Michoacán, a fin de constituir un ordenamiento

⁴⁷ Aguilar (2000: 32).

jurídico que garantice a la ciudadanía la profesionalización de los servidores públicos de confianza, sustentado en los principios y valores de igualdad, mérito, capacidad, transparencia, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, y se base en el derecho a la estabilidad en el empleo público, con lo que se abandonen las concepciones y prácticas burocráticas de lealtades a las camarillas y a las memberships partidistas para obtener y permanecer en el cargo público.

2) La profesionalización del servicio público debe afirmarse en una institución de apoyo al gobierno del Estado de Michoacán, que observe los fines y responsabilidades legales y públicas.

3) Las normas jurídicas y las instituciones que comprendan la profesionalización del servicio público deben considerar a las instancias, procedimientos y órganos de carácter legal y administrativos que habrán de funcionar con el propósito de dotar a los gobiernos municipales de los servidores públicos profesionales, que administren con una perspectiva de largo plazo, de forma responsable y que den continuidad a los programas gubernamentales con independencia de los cambios en el gobierno.

4) La implementación de la profesionalización del servicio público debe observar las restricciones presupuestales, financieras, materiales, técnicas y el margen de oportunidad que se tenga para obtener mayores posibilidades de éxito en el cumplimiento de objetivos y planes de la carrera administrativa en acatamiento a las leyes.

5) Se debe considerar la evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos de manera periódica a fin de que los servidores

públicos tengan la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa, basado en su esfuerzo personal, por méritos sustentados en la experiencia, conocimientos, capacitación y actualización profesional.

La instauración de la profesionalización del servicio público profesional de carrera en el gobierno del Estado de Michoacán, que se pretende en el Plan de Gobierno 2003 - 2008, requiere no sólo que sea parte de los objetivos de un plan de gobierno, sino de que se ejecuten y se lleven a cabo acciones, como las que se han señalado, pues constituye una tarea compleja el diseño, implementación y evaluación de la profesionalización del servicio público, pero resulta inaplazable como un requisito fundamental para gobernar en los contextos democrático y con graves problemas sociales irresueltos que se viven el Estado de Michoacán. No son acciones que se puedan cumplir de forma inmediata, pero es importante empezar a realizarlos para lograr un nuevo estadio de desarrollo del gobierno democrático que se necesita en estos tiempos de cambio en México.

Conclusión

Resulta trascendental a los gobiernos de los estados federados, contar con personal de confianza estable, con criterios calificados y competentes, tanto para su ingreso y permanencia a fin de mejorar la gestión y la conducción pública, con lo que se tienda a modificar las condiciones de inestabilidad de los trabajadores de confianza, así como los mecanismos tradicionales de contar con el empleo público mediante el relevo en camarillas y de seguir considerando de que todo cargo público es temporal y que la carrera está ligada a los grupos

políticos en el poder. Asunto que todavía impera en la gran mayoría de las entidades federativas.

En el establecimiento de la profesionalización del servicio público debe considerarse un factor estratégico y detonador de las innovaciones de los gobiernos estatales que puede resultar eficaz para la gestión pública, que conduzca a mejores niveles de desempeño y con ello se logre elevar el bienestar y el desarrollo.

Los Congresos de los estados deben asumir la responsabilidad de actualizar sus respectivas legislaciones a fin de establecer el servicio civil de carrera, que responda a la situación y expectativas de cada entidad federativa, que establezca un estatuto jurídico burocrático apto para otorgar seguridad y estabilidad a los trabajadores de confianza y superar los vaivenes de renovación de dicho personal en el cambio de gobierno dado por la alternancia, y de esta forma dar continuidad a los programas gubernamentales en el largo plazo.

Los gobiernos de los estados se encuentran en mejores condiciones de desplegar una mayor capacidad para gobernar, cuando cuentan con un servicio público profesional de carrera que responda a la magnitud de los problemas, que sean a favor del desarrollo social estatal.

Las referidas acciones legales que se efectúan para lograr el adecuado y mejor aprovechamiento de los recursos humanos de los estados de la República, que instituyen la profesionalización del servicio público, representan un punto de partida de la profesionalización de la función pública, que para formalizarse en las demás entidades federativas, implicará de nuevos estatutos jurídicos que respondan a las distintas realidades estatales, que asegure la estabilidad en el empleo, la

eficacia en el servicio y se rija por normas y procedimientos públicos e imparciales, así como por una cultura de mejora continua en su desempeño administrativo.

La profesionalización del servicio público es una tarea y un reto para los gobiernos de los estados en la actualidad, en que todavía existen resistencias para el cambio, ante la falta de una nueva visión institucional para gobernar, para que se fortalezcan las capacidades de gestión y den respuestas calificadas para el desarrollo. Esto resulta impostergable ante los reclamos de un gobierno democrático que articule aptitudes profesionales para mejorar los procesos y procedimientos de los asuntos públicos, que respondan al interés de la sociedad y generen resultados sociales y productivos.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, México, Porrúa, 1999.

Aguilar Villanueva, Luis F., “Democracia y transición”, en González Parás, José Natividad y Labra Manjares, Armando, (coordinadores), La gobernabilidad democrática en México, México, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de Gobernación, 2000.

Carbonell, José, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México, cerrando el círculo”, en Serna de la Cruz, José María (Coordinador), Federalismo y regionalismo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI Editores, 1980.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, 7 de junio de 1992.

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, Periódico Oficial del Estado, 1 de mayo de 1992.

Gobierno del Estado de Michoacán, Plan Estatal de Desarrollo Michoacán 2003–2008, Morelia, 2003.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado de Puebla, 18 de noviembre de 1966.

Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 8 de enero de 1996.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatales y Municipales, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo, 31 de diciembre de 1987.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 12 de junio de 1978.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango, Periódico Oficial del Estado, 6 de enero de 1989.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, 8 de agosto de 1983.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa, 1 de abril de 1986.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 31 de marzo de 1990.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, 27 de agosto de 1987.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 11 de septiembre de 1979.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado, Periódico Oficial del Estado, 24 de junio de 1980.

Ley de Servicio Civil para los empelados del Gobierno del Estado de Oaxaca, Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 28 de diciembre de 1963.

Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, Diario Oficial Local, 3 de diciembre de 1987.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato, 4 de diciembre 1992.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Gaceta del Gobierno del Estado de México, 31 de diciembre de 1987.

Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas, Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, 1 de enero de 1986.

Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 11 de diciembre de 1996.

Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, Periódico Oficial del Estado de Baja California, 20 de octubre de 1989.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en al Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril del 2003.

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, 27 de diciembre de 1950.

Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 26 de junio de 1948.

Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, Periódico Oficial del Estado, 4 de diciembre de 1992.

Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, Boletín Oficial del Estado de Sonora, 27 de agosto de 1977.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, 6 de enero de 1989.

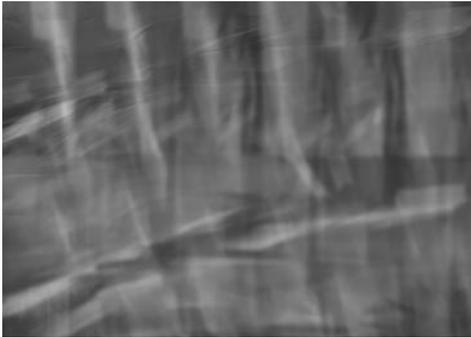
Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 4 de abril de 1992.

Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 24 de octubre de 1984.

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, 24 de marzo de 1984.

Ley para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, Periódico Oficial del Estado de Baja California Sur, 1 de enero de 1977.

Merino, Mauricio, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en **Revista de la Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 91, 1996.



El rol del ciudadano organizado en la administración pública

Jaime Espejel Mena*
Misael Flores Vega**

Abstract

Los autores explican la relación interdependiente entre el ciudadano organizado y la administración pública, considerando la potencia de la vida pública en la cual la dinámica social y política, se nutre con la participación y representación entendidas como fórmulas que acercan a los gobernados con las instituciones administrativas, para reclamar el derecho a intervenir en la definición y el curso de los asuntos colectivos, para asumir tareas de responsabilidad compartida en un esquema en el cual la transparencia y la rendición de cuentas también son elementos básicos para destacar la naturaleza pública de la administración.

Palabras clave: Administración pública, ciudadano, colectividad, participación y representación.

The authors explain the interdependent relation between the organized citizen and the public administration, considering the power of the public life in which social and political dynamics, nourishes with the understood participation and representation like formulas that approach the governed ones with the administrative institutions to demand the right to take part in the definition and the course of the collective subjects to assume tasks of responsibility shared in a scheme in which the transparency and the surrender of accounts also are basic elements to emphasize the public nature of the public administration.

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

***Profesor de Ciencias Políticas en el Centro Universitario UAEM Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México.*

Key Words: Public Administration, citizen, collectivity, participation and representation.

Introducción

Para los ciudadanos que piden a la administración pública comprensibilidad, la administración pública responde con un diseño de receptividad; pero para los ciudadanos que piden eficacia no es suficiente la comprensibilidad, sino que es necesario avanzar en las ofertas de la administración hasta conseguir de ésta que su actuación venga presidida por criterios de competitividad, que solo pueden alcanzarse a través de una gestión de calidad.

En el necesario entorno competitivo de la administración pública la pregunta inmediata, consecuencia de lo anterior, sería ¿Cómo determinar la competitividad en la administración pública?. Para su contestación se debe señalar que la misma se determina desde dos aspectos: a) en todo este proceso de transformación que está experimentando la administración pública, hay un punto de partida por parte de los ciudadanos. Para éstos, el único factor valorable de la administración es el servicio público que presta y que ellos reciben. Su valoración desde los parámetros de la comprensibilidad o comodidad e incluso desde los de la misma titularidad (pública y privada del servicio público), están evolucionando hacia los de eficacia, comodidad y economicidad. Para ellos es así, porque pagan los servicios, porque a la hora de su valoración tienen como punto de referencia otros servicios, que por otras organizaciones privadas se les prestan y cuyas premisas de accesibilidad, coste, atención, entre otros, son similares a los de la administración. Este análisis comparativo, quizás involuntario, está demandando a la administración una actitud competitiva desde el momento en que cada mañana abre las oficinas a sus clientes.

Estamos ante unos ciudadanos que demandan de la administración unos servicios públicos eficaces y bien gestionados y que para su

valoración, independientemente de la titularidad pública de los mismos, siempre tiene como referencia los servicios que se les prestan por la gestión privada, y b) son varios los elementos que podemos encontrar que vienen a defender una actitud competitiva por la administración pública. En primer lugar, la existencia de una administración encaminada en el marco de una organización supranacional, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que establece unos principios de movilidad que van a provocar la exigencia de una homogeneización entre sus administraciones públicas por parte de los ciudadanos en cuanto a los servicios públicos que actualmente vienen recibiendo por las administraciones de sus respectivos Estados. Así pues, va dirigida a una administración que entra en relación con otras organizaciones de similares objetivos para homogeneizar su gestión en un ámbito diferente en virtud de la normativa comunitaria.

Por lo anterior, este ensayo parte de dos ideas centrales, a saber: a) la administración pública presencia cambios inéditos, la administración como garante de las necesidades de la sociedad, descuida a los integrantes de esta, es decir, a los ciudadanos particulares. La sociedad, ante la prestación de los servicios públicos, se convierte en una figura simbólica. En la parte endógena de la sociedad se encuentran ciudadanos con particularidades y necesidades diversas, la sociedad que se coloca como referente de la administración pública es una sociedad compuesta por ciudadanos organizados, demandantes de incrustarse en la vida pública; b) aunque el Estado sea, antes que nada, el reflejo de los ciudadanos, vamos a considerarlo aquí como sujeto y no como objeto, como organismo, cuya gobernabilidad necesita ser ampliada para que pueda actuar más efectiva y eficientemente en beneficio de los ciudadanos.

De la sociedad al ciudadano

Las actividades gubernamentales –sea el caso de la planeación, la hechura e implementación de las políticas, los presupuestos y otros– adquieren sentido cuando tienen un destinatario, y a menudo es siempre la sociedad. Todos los procesos gubernamentales son diseñados y llevados a efecto con la única pretensión de satisfacer alguna demanda de la sociedad, lo cual en una primera instancia resulta convincente, porque realmente el único fundamento del Estado y su administración se encuentra en la sociedad. La administración está en acción pensando siempre al otro lado de la frontera de lo administrativo y lo político, esto es, en la esfera de lo social, que es el lugar por excelencia en el que todo el esfuerzo de lo administrativo se ve materializado. Por lo tanto, la administración sólo tiene sentido en tanto contempla a la sociedad como el destino último de los resultados de las políticas públicas, de la prestación de servicios públicos.

Tanto el Estado, el gobierno y la administración pública existen como entes institucionales cuando la sociedad los reconoce y los reivindica como parte de las instituciones formales encargadas de dirigir, coordinar y administrar la cooperación social y organizar y regular la vida pública. Por lo tanto, la administración pública siempre toma medidas institucionales con el afán de coordinar y dirigir la vida social; dichas medidas se reflejan a la perfección en el cobro de impuestos y retribución mediante servicios públicos, en la procuración e impartición de justicia, en la aplicación de políticas en materia de salud o en la aplicación de alguna política educativa. Esto quiere decir que la estabilidad y cohesión de la sociedad se debe en buena parte al rol desempeñado por la administración del Estado, y ésta administración se justifica o legitima por su función pública, de prestación de servicios,

ante la esfera social: aquí se muestra, efectivamente, una reciprocidad entre lo social y lo administrativo.

La sociedad, como aquella esfera en la cual predomina la heterogeneidad, está integrada de un sinnúmero de individuos con diversas ideologías, y por supuesto, cada uno con diversas necesidades y expectativas. La administración pública, a pesar de su objetivo en pro del interés público, descuida a los ciudadanos particulares que son parte de la sociedad, en razón de su pretensión de servir al bien común. La sociedad, pues, sólo es una figura simbólica a la que la administración debe de servir bajo el respaldo del Estado de derecho, esto quiere decir, que la sociedad es un “todo” en la medida que es observada desde lo alto. Pero la sociedad como un todo resulta ambigua, ya que el “todo” está integrado por particularidades (que son los ciudadanos organizados incrustados en la vida pública). Esto denota que en la parte endógena de la sociedad se encuentran ciudadanos con particularidades y necesidades diversas: si un ciudadano requiere de algún servicio público (agua potable), otro tanto puede menester de educación o impartición de justicia.

Las necesidades de los ciudadanos son multifacéticas, por ello la administración pública ha ramificado sus dependencias con la intención de satisfacer las necesidades que se susciten en la vida pública, pero el problema persiste en que las medidas tomadas por los responsables directos e indirectos de dicha dependencia están encaminados bajo un perfil macro, cuando las medidas se requieren más particulares.

Sea como fuere, la administración pública labora con la mira a enaltecer el bien público, porque ese es el eje mediante el cual la legitimidad se hace presente. Evidentemente hay políticas que persiguen un beneficio generalizado, tal es el caso de la educación o salud, porque ahí serán

beneficiados un grupo de la población. Con toda razón se aduce la necesidad de generar políticas con un impacto social cuantitativo y cualitativo; eso se justifica por razones de eficiencia y rentabilidad. Sin embargo, no habría que olvidar la necesidad de revalorar el ciudadano como ese sujeto de libertades y derechos con dignidad política, capaz de ofrecer alguna alternativa significativa a la administración pública.

El ciudadano como ese sujeto activo en la vida pública puede ser perfectamente un colaborador asiduo de la gestión pública, porque mejor que nadie él sabe qué hace falta en su comunidad, y conoce algunos vehículos para resolver los problemas de carácter público. Es decir, el ciudadano inmiscuido en lo público puede ser un copartícipe de la hechura e implementación de las políticas. Por lo tanto, el eje por el cual habría que caminar en los asuntos gubernamentales será, pues, regresando al ciudadano en virtud de ser el sujeto más dinámico de la figura simbólica llamada sociedad. O dicho de otra forma, el fundamento de la administración del Estado, se encuentra en la sociedad, pero la parte más dinámica de ésta es el ciudadano activo. No resulta verosímil, pensar en una “ciudadanización de la administración pública”, esto es, que los ciudadanos colaboren a la par del gobierno para mejorar la calidad de la gestión pública. Un interlocutor inteligente del gobierno es el ciudadano. Una forma de repensar la administración pública es revalorando la función pública del ciudadano; el ciudadano actual está más inmiscuido en la agenda de gobierno, sólo requiere mayores mecanismos para apoyar fehacientemente la actividad de su gobierno.

El hecho de contemplar al ciudadano en el gobierno, con la intención de mejorar su labor pública, no denota “utilizarlo” solamente en aquellos casos que convengan a la administración, pues se requiere darle un lugar en la evaluación de los resultados alcanzados. A pesar de la

existencia de organizaciones internas (Contralorías) para controlar la forma en cómo lleva a efecto el plan de gobierno determinada dependencia gubernamental, y de organizaciones externas (Órganos fiscalizadores ajenos al gobierno central) encargadas de glosar el trabajo de la administración pública, se requiere de la constante y ordenada participación de organizaciones autónomas, integradas principalmente por aquellos ciudadanos activos que forman parte de la sociedad civil. No es extraña la demanda de diversos ciudadanos de formar parte de los cuerpos colegiados de fiscalización de las administraciones públicas, a pesar de la existencia de endeble cuerpos ciudadanos (contralorías sociales) que han venido desarrollando esta labor.

La forma, quizá, más representativa de ciudadanizar la gestión gubernamental, es otorgándole algún espacio al ciudadano particular (y también organizado) en la administración. Este espacio consistirá básicamente en evaluar y controlar los frutos de los encargados de materializar las tareas del Estado. Por razones económicas, el trabajo se encuentra dividido: unos se dedican a los asuntos públicos, ora otros a asuntos privados; unos son los responsables de llevar al gobierno a la acción, y otros los de apoyar a este gobierno, y por supuesto, de evaluarlo. El apoyo y fiscalización de los ciudadanos resulta prudente para evadir gradualmente esa ausencia de legitimidad administrativa existente en las esferas del Estado (Cabrero, 1997).

La inclusión de los ciudadanos en la actividad de la administración pública, cuando menos en los países en proceso de modernización (Argentina, Brasil, México, y otros) es reciente, y resulta un tanto conflictiva dado la oposición de los grupos de interés existentes en las altas esferas del gobierno. Sin embargo, con el cúmulo de reformas que han tenido lugar desde la década pasada en América Latina la

lógica de apertura hacia la ciudadanía en espacios de la administración resulta impostergable (Przeworski, 1995). Trabajar a la par del esfuerzo ciudadano implica avanzar a nuevos esquemas democráticos; si se ha democratizado la política por obvias razones la administración tendrá que hacer lo propio (Cunill, 2004).

Lo público: marco de acción de la administración pública

En los tiempos del estado absolutista, lo público estuvo catalogado como lo estatal, donde las instituciones públicas eran el símbolo de la vida pública. Por su parte los súbditos eran un aglomerado que constituía la esfera privada y no tenían articulación alguna con el ente estatal. Esta perspectiva se mantuvo con la formación y consolidación de los estados nacionales, en donde el Estado monopolizó lo público a través del poder político. La sociedad civil confluía en la esfera privada, en la que no tenía injerencia con los asuntos públicos, ello propició que el Estado se conformara en una centralización y se diera la pauta para la gradual burocratización.

Fue con el advenimiento del Estado liberal cuando la esfera de lo público sufrió mutaciones considerables, privilegiando la participación del individuo en los asuntos públicos y en sus intereses económicos, políticos y culturales. En este período lo público se revitalizó, tomando en cuenta a los ciudadanos, gobierno, administración pública y Estado como los ingredientes de la esfera pública, en la que cada organización convergía en su bienestar común.

En la actualidad la esfera de “lo público es la superficie dedicada a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía. En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden a esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública, lo cual significa que se desenvuelve más allá de su privacidad. Esto significa que ingresa a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales” (Uvalle, 1994: 69). El individuo y el ciudadano son uno mismo, pero la diferencia es el espacio a donde están inmersos. El individuo persigue fines personales y está regido por el derecho privado. En contraparte, el ciudadano está inmerso en la esfera de lo común y entabla relaciones públicas con el Estado, gobierno y administración pública. En consecuencia, todo lo que haga o deje de hacer el ciudadano en la arena social tendrá perjuicios o beneficios públicos.

Lo público es el marco de acción donde encuentra su *raison d'être* el Estado, por su parte la administración pública es la vía institucional para responder a los intereses comunes (Espejel, 2003). En la esfera de lo público convergen y divergen ideologías, cultura y lenguaje, pero donde todos comulgan es en los intereses de carácter público. Cada comunidad sufre problemas a donde está inmerso el interés común, tales como servicios públicos, salud pública y educación por mencionar algunas, y es donde el Estado por medio de las instituciones del gobierno debe de entrar en acción para dar solución a dichas problemáticas.

En la esfera pública están presentes actores como el Estado, ciudadanía y administración pública. Es la ciudadanía quien desprende el carácter

público a la colección de instituciones públicas. Por ello cada actor, sus tareas encomendadas por derecho, tiene fines públicos mientras se relacione con otros actores en la vida pública. En esta dirección, el Estado no monopoliza lo público, sino lo comparte con la sociedad abierta para articular intereses y objetivos comunes que coadyuven a revitalizar el ente estatal y la esfera pública. Lo que realmente monopoliza el Estado es el carácter político, porque el poder político es exclusivo del mismo, amén de que el poder político no se comparte, sino se detenta.

Ciertamente en la esfera pública está presente la ciudadanía, que es el motor del desarrollo político, social y económico. Sin embargo, los ciudadanos presentan una desigualdad en todos los aspectos. Así que las relaciones privadas no tienen injerencia en la desigualdad, pero en las relaciones sociales si se presenta una ciudadanía de desiguales. No obstante, todo su marco de acción confluye en un imaginario colectivo al que se le denomina sociedad. Todo ese marco de acción coadyuva a que el gobierno tenga que resolver peticiones de hombres plenamente organizados y participativos. Es decir, una sociedad civil que busca coadyuvar al mejoramiento de los espacios públicos a donde converge el bienestar común.

La administración pública es un mecanismo dinámico del gobierno, por la que ingresan demandas ciudadanas y se da capacidad de respuesta con políticas públicas. El aparato administrativo se subordina a la esfera estatal para laborar en beneficio de la esfera pública, por que es a donde se justifica su existencia. «El Estado surge esencialmente para materializar el bien común, para dar satisfacción a las grandes e ingentes demandas y necesidades de la sociedad, para producir y garantizar el acceso a los bienes públicos delimitando vía el consenso ciudadano, lo que al Estado corresponde y lo que a la sociedad compete» (León, 1999: 147).

En la esfera pública afloran derechos y obligaciones, que es la característica primordial de la democracia y por ende de la sociedad moderna. En la actualidad -era de la posmodernidad- prevalece una hipercomplejidad en la sociedad postindustrial, a donde la divergencia y convergencia son los valores esenciales para el progreso y desarrollo de la democracia. Pese a la complejidad de las relaciones humanas, la esfera pública parece estar en apogeo, ya que la participación social ha sido parte nodal para la mejora de la calidad de vida. En el contexto de la sociedad organizada y del gobierno democrático, sale a flote la importancia de la administración del Estado como la organización clave para lograr unir la esfera pública, privada y estatal para trabajar en conjunto y buscar el interés colectivo.

La administración pública está estrechamente vinculada con la sociedad, la causa estriba en que la función primaria es trabajar para el bien común. Trabajar en beneficio del interés de la comunidad implica buscar las estrategias idóneas para buscar los resultados oportunos y positivos. De tal suerte que la participación de la misma sociedad puede ser un puente para solucionar problemas de naturaleza pública. Por lo tanto podemos afirmar que la administración gubernamental es una organización socialmente necesaria.

Lo público a través del ciudadano

En un orden político democrático necesariamente coexisten tres ámbitos, no del todo conflictivos pero tampoco del todo cordiales, que son a saber: la esfera privada, la esfera pública y la esfera de lo estatal. La primera representa aquel mundo donde necesariamente hacen acto de presencia los individuos en su vida particular, sin ninguna actividad con secuelas para otros espacios. Un ejemplo de la primera será el

momento familiar. La segunda se especifica como ese espacio en el cual convergen todos los individuos con un interés común, puede ser dialogando o deliberando asuntos inherentes al bienestar general o bienestar de grupos. En esta esfera los individuos se presentan sin ningún ropaje de “privado” puesto que su interés central es la interacción discursiva con sus semejantes para resolver algún negocio público. Y la tercera representa efectivamente ese momento de interacción y comunicación entre el Estado y sus ciudadanos, sea para colaborar en la actividad gubernamental o para criticarla. Aunque la mayor influencia la tiene el Estado porque moviliza sus recursos y mecanismos institucionales para llevar por buen puerto su responsabilidad pública de administrar, coordinar y dirigir a los hombres (Colombo, 2001).

Lo “público” es lo opuesto a “privado”. Lo público representa aquel espacio del interés general, y lo privado representa el interés particular. Así, cuando se entra al espacio público devienen inmediatamente los “ciudadanos” con libertades, demandas y derechos. Este espacio es exclusivo de los ciudadanos organizados y apoyados en el estado de derecho, y sus demandas siempre están encaminadas a beneficiar a un segmento bien definido de la sociedad, por ello a menudo están inmersos en las agrupaciones de la sociedad civil (Habermas, 2005). Aunque lo “público” también implica la gestión pública, por ser la responsable de atender las demandas provenientes de la sociedad (compuesta por ciudadanos). Los ciudadanos pertenecen a una comunidad en la cual son reconocidos, y estos a su vez reconocen a una administración pública, lo cual denota la fuerte correlación entre los ciudadanos y su administración.

Legalmente sólo los ciudadanos están en posibilidad de participar directamente en los asuntos públicos, pero no por ello se excluye a la población en general. Todos representan el interés público, pero sólo

los ciudadanos son los facultados para inmiscuirse en dichos negocios. Los ciudadanos constituyen lo “público”, o como Uvalle (1998) asevera, lo público es indisociable de los ciudadanos, y el resultado es un “público ciudadano”. Este cuerpo se encarga de promover el interés general. En el espacio público confluyen diversas capas de la sociedad, pero la actuación determinante recae directamente en los ciudadanos que son los reconocidos por la ley para inmiscuirse en los asuntos comunes.

La administración pública: exigencia del ciudadano

Las reformas a la administración pública que el gobierno de Vicente Fox Quesada ha propuesto desde el año 2000, podrán ser conocidas en el futuro como las reformas administrativas de la transición en México. La actual reforma está apoyada en la propuesta de administración pública gerencial, como una respuesta a la gran crisis del Estado de los años 80 y a la globalización de la economía -dos fenómenos que se imponen en todo el mundo, la redefinición de las funciones del Estado y de su burocracia-.

La crisis del Estado implicó la necesidad de reformarlo y reconstruirlo; la globalización hizo imperativa la tarea de redefinir sus funciones. Antes de la integración mundial de los mercados y de los sistemas productivos, los Estados podían tener como uno de sus objetivos fundamentales proteger las respectivas economías de la competencia internacional. Después de la globalización, las posibilidades del Estado de continuar ejerciendo ese papel disminuyeron mucho. Su nuevo rol es el de facilitar que la economía nacional se torne internacionalmente competitiva. La regulación y la intervención siguen siendo necesarias en la educación, en la salud, en la cultura, en el desarrollo tecnológico,

en las inversiones de la infraestructura; una intervención que no sólo compense los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino que principalmente capacite los agentes económicos para competir a nivel mundial. La diferencia entre una propuesta de reforma neoliberal y una social-demócrata está en el hecho de que el objetivo de la primera es retirar el Estado de la economía, mientras que el de la segunda es aumentar la gobernabilidad del Estado, es dar al Estado medios financieros y administrativos para que él pueda intervenir efectivamente, siempre que el mercado no tenga condiciones de coordinar adecuadamente la economía.

Aunque el Estado sea, antes que nada, el reflejo de los ciudadanos, vamos a considerarlo aquí como sujeto y no como objeto; como organismo, cuya gobernabilidad necesita ser ampliada para que pueda actuar más efectiva y eficientemente en beneficio de los ciudadanos. Los problemas de gobernabilidad no suceden por “exceso de democracia” o del peso excesivo de las demandas sociales, antes bien por la falta de un pacto político o de una coalición de clases que ocupe el centro del espectro político. Nuestro supuesto es que el problema político de la credibilidad de la administración pública en México fue provisionalmente resuelto con la alternancia del régimen del año 2000 posibilitado por el triunfo del Partido Acción Nacional. Este cambio de partido no superó definitivamente los problemas de gobernabilidad existentes en el país, una vez que éstos son por definición crónicos, pero dio al gobierno condiciones políticas para ocupar el centro político e ideológico y, a partir de un amplio apoyo ciudadano, proponer e implementar la reforma del Estado. Los problemas, ocasionados por la falta de legitimidad en las salidas (de los gobiernos priístas) de la administración pública fueron, pretendidamente, entendidos la incorporación al programa del gobierno del cambio.

La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue implantada en los principales países europeos a finales del siglo pasado; en los Estados Unidos. Es la burocracia que Max Weber describió, basada en el principio del mérito profesional (Weber, 2001). La administración pública burocrática fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista, que definió las monarquías absolutas, en la cual patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración, el Estado era entendido como propiedad del rey. El nepotismo y la creación de empleos, así como la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil, formada por ciudadanos, se distingue del Estado al mismo tiempo que lo controla. Se hizo necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara distinción entre lo público y lo privado, sino que también de la separación entre el político y el administrador público. Surge de esta forma, la administración burocrática moderna, racional-legal.

La administración pública burocrática clásica fue adoptada porque era una alternativa muy superior a la administración patrimonialista del Estado. Mientras tanto, la propuesta de eficiencia en que se basaba, no se reveló real. En el momento en que el pequeño Estado liberal del siglo XIX dio definitivamente lugar al gran Estado social y económico del siglo XX, se verificó que no garantizaba ni rapidez, ni buena calidad, ni bajo costo, para los servicios prestados al público. En realidad, la administración burocrática es lenta, costosa, auto-referida, poco o nada orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos.

Este hecho no era grave mientras prevaleciese un Estado pequeño, cuya única función era garantizar la propiedad y los contratos. En el Estado liberal, sólo eran necesarios cuatro ministerios -el de Justicia, responsable por la policía, el de Defensa, incluyendo el ejército y la marina, el de Hacienda y el de Relaciones Exteriores-. En ese tipo de Estado, el servicio público más importante era el de administración de justicia, que el Poder Judicial realizaba. El problema de eficiencia no era, en realidad, esencial. A partir del momento en que el Estado se transformó en el gran Estado social y económico del siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales -la educación, la salud, la cultura, la previsión y asistencia social, la investigación científica- y de papeles económicos -la regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, el suministro de servicios públicos y de infraestructura-, entonces, el problema de la eficiencia se hizo esencial. Por otro lado, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad, sino también a las estrategias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerencial se hizo, por lo tanto, necesaria, no sólo por los problemas de crecimiento y de diferenciación de estructuras y complejidad creciente del tipo de problemas a ser enfrentados, sino también por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía.

Después de la Segunda Guerra Mundial hay una reafirmación de los valores burocráticos, pero, al mismo tiempo la influencia de la administración de empresas empieza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización y de flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos. En cambio, la reforma de la administración pública sólo cobrará fuerza a partir de los años 70, cuando surge la crisis del Estado, que llevará la

crisis también a su burocracia. Como consecuencia, en los 80 se inicia una gran revolución en la administración pública de los países centrales, en dirección a una administración pública gerencial.

Los países en que esa revolución se hizo más acentuada fueron el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. En los Estados Unidos esa revolución ocurrirá principalmente a nivel de los municipios y condados (Osborne y Gaebler, 1998). Es la administración pública gerencial que está surgiendo, inspirada en los avances realizados por la administración de empresas.

A partir del año 2000, con el gobierno de Vicente Fox Quesada, surge una nueva oportunidad para la reforma del Estado en general, y, en particular, del aparato del Estado y de su personal. Esta reforma planteó como objetivos: a corto plazo, facilitar el ajuste fiscal, particularmente en los Estados y municipios, donde existe un claro problema de exceso de cuadros; a mediano plazo, tornar más eficiente y moderna la administración pública, volcándose hacia la atención de los ciudadanos.

El ajuste fiscal sería realizado principalmente a través de la exoneración de funcionarios por exceso de cuadros, de la definición clara del techo remuneratorio para los empleados, y a través de la modificación del sistema de jubilaciones, incrementando el tiempo de servicio requerido, la edad mínima de jubilación, exigiéndose tiempo mínimo de servicio público y haciendo el valor de la jubilación proporcional con la contribución. Las tres medidas exigirán cambios constitucionales. La primera será aplicada en los estados y municipios, no en el Poder Ejecutivo Federal, una vez que en ella no existe exceso de cuadros. La segunda y la tercera, también en el Poder Ejecutivo Federal. Una

alternativa a los retiros por exceso de cuadros, que probablemente será muy usada, será el desarrollo de sistemas de exoneración de retiro voluntario. En estos sistemas los administradores escogen la población de funcionarios posibles de exoneración y proponen que una parte de ellos se exonere voluntariamente a cambio de una indemnización y entrenamiento para la vida privada. Frente a la posibilidad inminente de retiro y de las ventajas ofrecidas para el retiro voluntario, un número sustancial de empleados se presentará.

La modernización o el aumento de eficiencia de la administración pública sería el resultado a mediano plazo, de un complejo proyecto de reforma, a través de la credibilidad de los ciudadanos al mismo tiempo fortalecer la administración pública central o el núcleo estratégico del Estado, y descentralizar la administración pública a través de la implantación de agencias autónomas y de organizaciones sociales controladas por contratos de gestión.

a) El imperativo ciudadano por la transparencia

Si bien el concepto de transparencia es relativamente nuevo, su raíz la podemos encontrar en la fundación de las democracias liberales de Occidente. La transparencia es parte de la lengua castellana, y por reglas gramaticales es un sustantivo, pero este sustantivo ha sido transferido al campo gubernamental desde la década de los años 80's en Europa, donde en Suecia se aludía a la transparencia de las actividades gubernamentales como aquella práctica en la que los funcionarios públicos explicaban a los ciudadanos los resultados obtenidos por la gestión pública. (Peters, 1998). Este concepto en la actualidad se ha popularizado, lo cual es un destello positivo, porque es una medida inteligente de hacerle frente a la corrupción.

La transparencia es indisociable del gobierno. Si el gobierno existe porque los hombres así lo han determinado, la responsabilidad de esta organización artificial tiene como tarea inmediata transparentar sus actividades para ser observadas, analizadas y calificadas por los individuos interesados en los asuntos de interés público. En otras palabras, el gobierno existe por la voluntad de los hombres, si esta voluntad desaparece inmediatamente el artificio del gobierno se vería desvanecido. Por ello la transparencia debe darse por presupuesta. Ahora si se habla de un gobierno en sentido democrático, el imperativo de transparentar las acciones públicas es más que una exigencia: es un deber institucional.

Parecería que a partir de la década de los noventa, la transparencia entra en su etapa de esplendor debido a que ahora se le está dando el realce necesario, sobre todo en aquellos países en proceso de modernización (América Latina) y en donde los regímenes democráticos comienzan a funcionar con solidez y estabilidad. Si se valora el “renacimiento” de la “transparencia” es porque en algunos países como México, Chile, Argentina o Brasil apenas se están edificando los cimientos para practicar la transparencia como una función institucionalizada. Es decir, que con la llegada de los regímenes democráticos a países donde persistía un régimen totalitario o autoritario, era imposible que la transparencia pudiese florecer debido a que los controladores del régimen no les era funcional políticamente. En cambio en los regímenes democráticos, la transparencia más que un capricho ciudadano es un deber público que hay que llevar a efecto. En un régimen autoritario la transparencia de facto es eliminada porque no hay posibilidades para garantizarla y mucho menos voluntad política de los hombres de estado para informar al pueblo sobre la situación imperante en los negocios públicos. ¿Es posible ver a un Augusto Pinochet o a un Francisco Franco

en tiempos pasados que hicieran transparente su labor pública? O bien, ¿Es posible ver a un Silvio Berlusconi, un Saúl Nemen o un Carlos Salinas de Gortari que rindieran cuentas e sus respectivos mandatos?. La respuesta a estas dos interrogantes sería que “no”. En cambio, si es posible ver –cuando menos hay voluntad política– a un Jacques Chirac, un José Luis Rodríguez Zapatero, un Anthony Blair o un Vicente Fox con una intención de transparentar su gestión hacia el pueblo.

Lo que determinó en los últimos tiempos el crecimiento y expansión de la “transparencia” a otros horizontes es la democracia. Hay una correlación directa entre la democracia y la transparencia. Veamos porqué. La democracia como aquél régimen político que organiza la vida pública y organiza el poder político y administrativo requiere de la mayor participación de los ciudadanos: la democracia la fundan los ciudadanos, y por voluntad de éstos se origina un gobierno respaldado por el consenso de la mayoría. Posteriormente, los hombres que llegaron a representar al gobierno con el adjetivo de “democrático” se debe a ese cúmulo de hombres que lo eligieron. Y ese líder del gobierno fue electo por voto (sea el presidente del gobierno central, estatal o municipal), por lo tanto se vuelve responsable de la dirección y sentido de las instituciones gubernamentales. Así, los responsables de cada esfera gubernamental tiene que transparentar al pueblo las acciones de gobierno; es decir, estos políticos y cuerpo burocrático tienen que moverse en el gobierno como si estuvieran en una “pecera de cristal” en la que todos pueden ver con claridad que se hace y que se deja de hacer. Y el recurso inmediato para transparentar la labor de los gobernantes es ofrecer la información por los medios pertinentes para que el ciudadano tenga acceso a ella. Con la expansión de la democracia en distintos países del orbe, la transparencia ha devenido

por añadidura, aunque cabe aclarar que la labor de todo gobierno tiene que dar como presupuesta la transparencia.

b) El imperativo por la rendición de cuentas

Las discusiones sobre la rendición de cuentas de los gobiernos no son recientes. Desde tiempos inmemoriales ya había sido contemplado como un ejercicio del buen gobierno, y los estudios de Heródoto, Montesquieu, Tocqueville, Kelsen, Bobbio, entre otros, lo apuntalan. Estos estudiosos consideraban que debía existir un vaso comunicante entre el soberano y el pueblo para el progreso vertiginoso del poder y del pueblo. Para estos teóricos, la rendición de cuentas es sustancial en virtud que los depositarios de la soberanía es el pueblo (compuesto por ciudadanos), por lo que el gobierno, lo mínimo que puede hacer era rendir cuentas al ciudadano. Con el avance del tiempo, esta práctica estuvo un tanto difusa por el abuso de poder de algunos gobiernos. En los tiempos gloriosos del totalitarismo en Europa, la rendición de cuentas fue omitida. En los gobiernos autoritarios de América Latina y Europa del Este, la rendición de cuentas fue maquillada como una forma de sometimiento del pueblo. Ahora con la democracia, la rendición de cuentas es revalorada y puesta en la palestra del debate.

Para el caso mexicano, la rendición de cuentas fue confundida por el control que el Poder Legislativo tenía sobre el Poder Ejecutivo en lo inherente a rendición de informes a los legisladores por parte de los altos funcionarios de la administración pública central y paraestatal. Asimismo, el informe presidencial sobre el estado que guarda la administración pública al Legislativo fue sinónimo de rendición de cuentas. Sin embargo, todas estas actividades que realiza el gobierno federal son por mandato constitucional como la antesala para que

el Legislativo pudiera controlar el funcionamiento del gobierno. La rendición de cuentas debe estar respaldada por una normatividad, pero esta no debe ser la columna vertebral de esta práctica, sino es algo más pulido que rebasa la ley. La característica republicana de la rendición de cuentas del gobierno debe estar sustentada en varias vertientes: tales como la voluntad de los políticos y administradores públicos por rendir informes a la sociedad para que esta la analice; moverse por una “vitrina transparente”, en la que el ciudadano vea que hace y que no; ofrecer información al ciudadano para que analice avances y limitaciones del gobierno, entre otras. La rendición de cuentas es una práctica acabada que el simple informe de resultados a legisladores. El gobierno mexicano se encuentra muy atrasado en materia de rendición de cuentas, por lo que avanzar en el rubro es la prueba explícita de hacerlo compatible con la democracia ante un escenario de hipercomplejidad, y en un contexto en el que el ciudadano se interesa más por las labores de la administración pública.

En efecto, la rendición de cuentas está vinculado con el término anglosajón *accountability*, que la traducción convencional en castellano podría ser: responsabilidad; ser sujeto a rendir informes; justificar algo; obligación de reportar algo; responder preguntas, etc. Por lo tanto, la rendición de cuentas alude a políticos y administradores públicos responsables ante sus labores públicas y ante la sociedad (Flores, 2003). La naturaleza de sus funciones es delicada, por ello es menester que rindan cuentas. La sociedad debe ser un controlador de los gobiernos democráticos. Bajo esta premisa, se sostiene que la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencias o engaños” (McClean, 1996: 1).

La rendición de cuentas puede ser visualizada como la permanente comunicación de gobierno y sociedad. Cuando existe un vehículo comunicante entre ambos agentes, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana de los resultados se dan por sí mismos. Un gobierno que presenta destellos de rendición de cuentas, debe ser evaluado exhaustivamente por la sociedad para no alterar la información y resultados que pueda ofrecer. Aunado a esto, la rendición de cuentas es considerada “...como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna” (Ugalde, 2002: 9).

Existen dos ingredientes sustanciales que al conjugarse presentan como secuela una rendición de cuentas, tanto de funcionarios como de gobernantes: la responsabilidad y obligatoriedad. Ambas son el soporte para sentar los cimientos de una administración responsable con interés en rendir cuentas. Arturo del Castillo (2003: 12) soporta este argumento, aludiendo que “la noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con la idea de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de autoridad delegada.” Ahora el ciudadano cobra los errores de los políticos y administradores públicos porque hay una mayor consciencia ciudadana en reivindicar el integro y buen gobierno.

Un gobierno que rinde cuentas, complementa esta práctica republicana y democrática con la puesta en marcha de la transparencia en los asuntos públicos. Un gobierno transparente se caracteriza por colocar la información gubernamental en una “vitrina pública”, como sucede en Suecia, para que el “público ciudadano” la analice y en caso de encontrar anomalías castigar al político o al administrador público que haya incurrido en prácticas desleales. Asimismo, se debe fortalecer la institución pública encargada de vigilar los escasos recursos públicos que manipula el gobierno, en este caso la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública. Las organizaciones encargadas de controlar la gestión financiera del gobierno deben de actuar con profesionalismo, ética y entereza en sus funciones y en la aplicación de la ley. En resumen, la transparencia es uno de diversos imperativos institucionales para consolidar un efectivo sistema rendición de cuentas públicas, a la vez es otra forma de incluir a los ciudadanos en el gobierno.

c) La participación social del ciudadano

Con la llegada de los sacudimientos democráticos, la sociedad ha entrado a una nueva etapa, donde abandona distintos estereotipos, como la apatía y se adhiere a la esfera de la sociedad civil, a donde prevalece la participación, información, críticas, propuestas. Sin duda alguna, la sociedad civil es protagonista de la vida pública. Dentro del paradigma de “la tercera ola”, la sociedad se ha caracterizado por sumergirse dentro de los asuntos públicos, lo cual denota que se ha recopilado un capital social para insertarse en la realidad de la sociedad abierta. La sociedad pide que él que gobierne realice sus tareas con sapiencia, eficacia, transparencia y rinda cuentas, porque la sociedad tiene la necesidad de estar informada sobre los resultados que ha

generado la gestión pública y de verificar si son compatibles y están articulados con la necesidad de la población.

La sociedad debe vigilar si los recursos públicos son utilizados adecuada y estratégicamente, porque muchas veces los beneficios no los percibe la sociedad, pero si las cargas para pagar los impuestos. Por tal motivo, la sociedad debe de ratificar que los gobernantes rindan cuentas y hagan transparente lo que es de interés público, o bien, hacer público lo que es público. “En la medida en que el gasto público siga siendo opaco y exista la percepción de baja calidad en el mismo o corrupción dominante, el mero hecho de tener representantes electos democráticamente e incluso el contar con mejor información sobre el gasto público no le da al ciudadano certidumbre sobre el destino de sus impuestos” (Elizondo, 2001, 39).

En un régimen democrático, el presupuesto asignado para los distintos rubros del sector público, deben de ser aplicados bajo criterios de ecuanimidad, justicia e igualdad, ya que de estos ingredientes depende la calidad de la gestión pública. La sociedad debe de vigilar la calidad y los dineros públicos. Es aquí a donde cobra importancia la contraloría constituida por ciudadanos, vista como aquellos segmentos de la sociedad que se auto-gestionan y buscan perfilar nuevos horizontes comunales, y aglutinan esfuerzos para controlar los excesos de la administración pública (corrupción en sus distintas fases). Esta sociedad autogestionada recibe el calificativo de “sociedad abierta”, a decir de Karl Popper: “Nuestras modernas sociedades abiertas funcionan, en gran medida, mediante relaciones abstractas, tales como el intercambio y la cooperación” (Popper, 1992: 172).

La sociedad abierta se caracteriza por ser crítica, pero con propuestas, lo cual mediante una organización ordenada puede influir diametralmente en la ejecución y en la implementación de las políticas públicas. Para que la ciudadanía pueda emitir una opinión y actuar sobre lo que el gobierno está realizando, es necesario que el derecho de acceso a la información pública se cumpla al pie de la letra, de no ser así, caería en la inoperancia. Por lo tanto, el derecho de acceso a la información pública es necesario para que su aplicación sea adecuada y así mover conciencias y estar informados. Ello propiciara una disminución sobre las malas decisiones en la administración pública y reducirá los actos de corrupción y mejorara el sistema de rendición de cuentas, a la par, el ciudadano estará en mayor contacto con su administración como una forma de participar en la mejora de prácticas gubernamentales, así como para controlar el gobierno.

La gobernabilidad reside en la legitimidad que aflora del seno de la sociedad. Por ende, la colaboración del gobierno y la sociedad son cruciales para el desarrollo democrático del país, buscando siempre las banderas de igualdad y justicia. En un escenario democrático, en el cual está inserto México, es imprescindible menguar el poder del gobierno, para compartirlo con la ciudadanía. Ello implica la corresponsabilidad y la destreza para mejorar una administración pública, donde impera la corrupción, la dilapidación de recursos, el nepotismo, la ineficacia administrativa, entre otros.

La participación social puede funcionar como una panacea para menguar los males públicos que persisten en la gestión pública. Al mismo tiempo la conformación de una contraloría social servirá para constreñir a las personas que laboran en la administración pública a rendir cuentas sobre su gestión. Cuando una sociedad adquiere conciencia del rol que

le toca jugar en la vida pública, se inmiscuye en los asuntos comunes para influir directamente en ellos, criticando, proponiendo y tolerando elementos para buscar siempre la decisión inteligente y acertada que beneficie de manera general a la sociedad. Lo cual, para tener idea de las tareas de las agencias públicas, se puede solicitar información sobre la agenda, ello propiciara una participación ordenada y se cimentará la transparencia y a su vez la rendición de cuentas.

Los vicios públicos como la corrupción, nepotismo, falta de comunicación en las organizaciones públicas, entre otros, no son dignos en una democracia. Estos males públicos han originado incertidumbre por parte de los ciudadanos para con la gestión pública. Es necesario que en el corto plazo sean deslizados de la arena pública para fortalecer las instituciones y garantizar la gobernación de la sociedad. No obstante, la sociedad es el mejor sinodal de lo que haga y deje de hacer la administración pública, ya que los efectos son directos.

Conclusión

Se aboga por un sistema integrado de gestión por objetivos, mediante estrategias, programas, seguimientos y otros. Todo ello puede favorecer la defensa de una competitividad administrativa entre las diferentes organizaciones que, de este modo, tienen pautas medibles para significar sus avances o retrocesos en los objetivos fijados. Con base en estos planteamientos, podemos afirmar que la competitividad es hoy una exigencia. Que no existe un servicio concebido monolíticamente, sino que el mismo está sometido a una serie de elementos que continuamente lo valoran y comparan, lo que debe producir en la administración una actitud competitiva para alcanzar los niveles

de satisfacción y opinión que modifiquen los juicios negativos que tradicionalmente los ciudadanos le hacen a la administración.

Pero la mejora del gobierno depende de prácticas estructurales y de reformas formales, sin embargo la directriz de un buen gobierno también implica contemplar lo político (Donolo, 1992), es decir, implica no desdeñar la política como esa fuerza motriz encargada de ofrecer legitimidad al gobierno mediante los consensos de los actores de un sistema político con los responsables de la administración pública. Aunque no habría que dejar de lado la importancia que cada vez viene adquiriendo el ciudadano (integrante de la sociedad civil y de una comunidad) como un agente involucrado en la actividad de la administración del Estado. Este sujeto es el fundamento de la administración pública. Por ello revalorarlo implica no excluir sus propuestas, antes bien hay que visualizarlo como un colaborador externo de la administración al que hay que ver como el sinodal del trabajo del gobierno en acción. A pesar de que no todos los ciudadanos están inmersos en el mundo de los negocios públicos, sólo una parte (sociedad civil), estos perfectamente pueden percibir los beneficios o perjuicios, de ahí que se requiera una administración con un sentido ciudadano.

Como diversos grupos de ciudadanos, sean nacionales o mundiales, integran una sociedad abierta (Soros, 2000) estos ayudan a fraguar un buen gobierno, y la forma de hacerlo es evaluando el trabajo gubernamental, esto con la pretensión de disminuir los actos de corrupción. Y la forma de inmiscuirse es exigiendo la necesaria información oficial para que a la postre exijan cuentas claras y oportunas. El ciudadano organizado, pues, ya no es un sujeto que se encarga de “ver” pasivamente cómo trabaja su gobierno, ahora busca coadyuvar a

diseñar la agenda de gobierno, pero también colabora a mantener un gobierno integro inmiscuyéndose en las actividades del gobierno: los ciudadanos ya se organizan y determinan la labor del gobierno. Ahora en un contexto moderno de democracia, la ciudadanía se vuelve más activa en la actividad del gobierno, es decir, busca un lugar por mucho tiempo relegado, pero a fin de cuentas son lugares que les corresponden a los ciudadanos (Boxer, 2002). Esto ha permitido, la conformación de gobiernos abiertos (Alanís, 2001) en la cual el escrutinio público ya es una realidad para evaluar los resultados de la gestión pública.

Bibliografía

Alanís, Javier (2001) “La evaluación ciudadana en un gobierno abierto”, en Uvalle, Ricardo (Editor) **Sociedad, ciudadanización y Estado democrático**, INAP, México.

Boxer, Judit (2002) “Ciudadanía, procesos de globalización y democracia”, en Bokser, Judit et al. **Democracia y formación ciudadana**, IEDF, México.

Bozeman, Barry (Coord.) (2000) **La gestión pública. Su situación actual**, Fondo de Cultura Económica, México.

Cabrero, Enrique (1997) **Del administrador al gerente público**, INAP, México.

Chanes, José. (2000) “Las relaciones del ciudadano con la administración pública en México”, en **Revista IAPEM, No. 46**, Mayo-Agosto, IAPEM, Toluca, Estado de México.

Chávez, Jorge (2002) Para recobrar la confianza en el gobierno, Fondo de Cultura Económica, México.

Cunill, Nuria. (2004) “La democratización de la gestión pública. Los mitos a vencer”, en Bresser-Pereira, Luiz Carlos (et al), Política y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Donolo, Carlo (1992) Il sogno del buon governo, Edizioni Anabasi, Milano.

Elizondo, Carlos (2001), Impuestos, democracia y transparencia, Auditoría Superior de la Federación, México.

Espejel, Jaime (2002) Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública, UAEM, Toluca.

Flores, Misael (2003) “La rendición de cuentas y el servicio público en un contexto democrático”, en Espacios Públicos, Año 5, No. 12, UAEM, Toluca, Estado de México.

Habermas, Jürgen (2005) Facticidad y validez, Trotta, Madrid.

León, Juan Carlos (1999), “El carácter público del Estado”, en Revista Conmemorativa del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

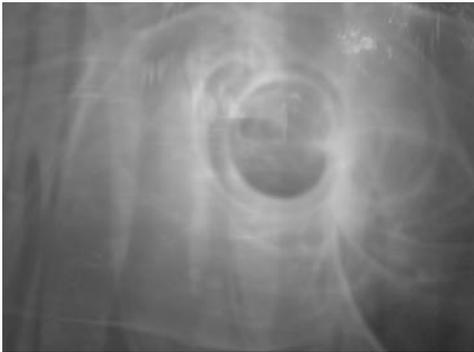
Popper, Karl (1992), La sociedad abierta y sus enemigos, Barcelona, Editorial Paidós.

Przeworski, Adam. (1995) Sustainable democracy, Cambridge University Press, New York.

Sánchez, José Juan. (2002) Gestión pública y governance, IAPEM, Toluca, Estado de México.

Soros, George. (2000) Open society. Reformin global capitalism, Public Affairs, New York.

Thomson, Dennis F. (1999) La ética política y el ejercicio de cargos públicos, Barcelona, Editorial Gedisa.



Ley General para la *Igualdad entre Mujeres y* *Hombres*

Título I

Capítulo Primero **Disposiciones Generales**

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2.- Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3.- Son sujetos de los derechos que establece esta Ley, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o capacidades diferentes, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad que esta Ley tutela.

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006.
Fuente: Diario Oficial de la Federación.

La trasgresión a los principios y programas que la misma prevé será sancionada de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, por las Leyes aplicables de las Entidades Federativas, que regulen esta materia.

Artículo 4.- En lo no previsto en esta Ley, se aplicará en forma supletoria y en lo conducente, las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano y los demás ordenamientos aplicables en la materia.

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Acciones afirmativas.- Es el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres.

II. Transversalidad.- Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

III. Sistema Nacional.- Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

IV. Programa Nacional.- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 6.- La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

Título II

De las Autoridades e Instituciones

Capítulo Primero

De la Distribución de Competencias y la Coordinación Interinstitucional

Artículo 7.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de esta Ley de conformidad con la distribución de competencias previstas en la misma y en otros ordenamientos aplicables a los tres órdenes de gobierno.

Artículo 8.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establecerán las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 9.- La Federación, a través de la Secretaría que corresponda según la materia de que se trate, o de las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con la coparticipación del Instituto Nacional de las Mujeres, a fin de:

- I. Fortalecer sus funciones y atribuciones en materia de igualdad;
- II. Establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad

de la perspectiva de género en la función pública nacional;

III. Impulsar la vinculación interinstitucional en el marco del Sistema;

IV. Coordinar las tareas en materia de igualdad mediante acciones específicas y, en su caso, afirmativas que contribuyan a una estrategia nacional, y

V. Proponer iniciativas y políticas de cooperación para el desarrollo de mecanismos de participación igualitaria de mujeres y hombres, en los ámbitos de la economía, toma de decisiones y en la vida social, cultural y civil.

Artículo 10.- En la celebración de convenios o acuerdos de coordinación, deberán tomarse en consideración los recursos presupuestarios, materiales y humanos, para el cumplimiento de la presente Ley, conforme a la normatividad jurídica, administrativa presupuestaria correspondiente.

Artículo 11.- Se preverá que en el seguimiento y evaluación de los resultados que se obtengan por la ejecución de los convenios y acuerdos a que se refiere este capítulo, intervenga el área responsable de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de acuerdo con las atribuciones que su propia ley le confiere.

Capítulo Segundo Del Gobierno Federal

Artículo 12.- Corresponde al Gobierno Federal:

- I. Conducir la Política Nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres;
- II. Elaborar la Política Nacional en materia de Igualdad, a fin de cumplir con lo establecido en la presente Ley;
- III. Diseñar y aplicar los instrumentos de la Política Nacional en materia de Igualdad garantizada en esta Ley;
- IV. Coordinar las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género, así como crear y aplicar el Programa, con los principios que la ley señala;
- V. Garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas;
- VI. Celebrar acuerdos nacionales e internacionales de coordinación, cooperación y concertación en materia de igualdad de género;
- VII. Incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en materia de Igualdad, y
- VIII. Los demás que esta Ley y otros ordenamientos aplicables le confieren.

Artículo 13.- Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrán a su cargo la aplicación de la presente Ley, sin perjuicio de las atribuciones que les correspondan.

Capítulo Tercero **De los Estados y el Distrito Federal**

Artículo 14.- Los Congresos de los Estados, con base en sus respectivas Constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos que sobre la igualdad entre mujeres y hombres prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

Artículo 15.- Corresponde a las y los titulares de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal:

- I. Conducir la política local en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- II. Crear y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que, se ocupen del adelanto de las mujeres en los Estados y el Distrito Federal;
- III. Elaborar las políticas públicas locales, con una proyección de mediano y largo alcance, debidamente armonizadas con los programas nacionales, dando cabal cumplimiento a la presente Ley, y

IV. Promover, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal la aplicación de la presente Ley.

Capítulo Cuarto De los Municipios

Artículo 16.- De conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y las leyes locales de la materia, corresponde a los Municipios:

I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes;

II. Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

III. Proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad;

IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere, y

V. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Título III

Capítulo Primero

De la Política Nacional en materia de Igualdad

Artículo 17.- La Política Nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito, económico, político, social y cultural.

La Política Nacional que desarrolle el Ejecutivo Federal deberá considerar los siguientes lineamientos:

- I.** Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida;
- II.** Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres;
- III.** Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres;
- IV.** Promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres;
- V.** Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil, y
- VI.** Promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

Capítulo Segundo
De los Instrumentos de Política en materia de Igualdad
entre Mujeres y Hombres

Artículo 18.- Son instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres, los siguientes:

- I. El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- II. El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y
- III. La Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Artículo 19.- En el diseño, elaboración, aplicación, evaluación y seguimiento de los instrumentos de la política de igualdad entre mujeres y hombres, se deberán observar los objetivos y principios previstos en esta Ley.

Artículo 20.- El Ejecutivo Federal es el encargado de la aplicación del Sistema y el Programa, a través de los órganos correspondientes.

Artículo 21.- El Instituto Nacional de las Mujeres, a través de su Junta de Gobierno, sin menoscabo de las atribuciones que le confiere la Ley específica que lo rige, tendrá a su cargo la coordinación del Sistema, así como la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas públicas en materia de igualdad, y las demás que sean necesarias para cumplir con los objetivos de la presente Ley.

Artículo 22.- De acuerdo con lo establecido por el Artículo 6, Fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

ésta es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

Capítulo Tercero

Del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo 23.- El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 24.- El Instituto Nacional de las Mujeres coordinará, a través de su Junta de Gobierno, las acciones que el Sistema Nacional genere, sin perjuicio de las atribuciones y funciones contenidas en su ordenamiento, y expedirá las reglas para la organización y el funcionamiento del mismo, así como las medidas para vincularlo con otros de carácter nacional o local.

Artículo 25.- A la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres corresponderá:

I. Proponer los lineamientos para la Política Nacional en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal;

II. Coordinar los programas de igualdad entre mujeres y hombres de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

III. Promover, coordinar y realizar la revisión de programas y servicios en materia de igualdad;

IV. Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;

V. Formular propuestas a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de igualdad entre mujeres y hombres;

VI. Apoyar la coordinación entre las instituciones de la Administración Pública Federal para formar y capacitar a su personal en materia igualdad entre mujeres y hombres;

VII. Impulsar la participación de la sociedad civil en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, y

VIII. Las demás, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

Artículo 26.- El Sistema Nacional tiene los siguientes objetivos:

I. Promover la igualdad entre mujeres y hombres y contribuir a la erradicación de todo tipo de discriminación;

II. Contribuir al adelanto de las mujeres;

III. Coadyuvar a la modificación de estereotipos que discriminan y fomentan la violencia de género, y

IV. Promover el desarrollo de programas y servicios que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 27.- Los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con el Instituto o, en su caso, con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Así mismo, planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de igualdad entre mujeres y hombres, procurando su participación programática en el Sistema Nacional.

Artículo 28.- La concertación de acciones entre la Federación y el sector privado, se realizará mediante convenios y contratos, los cuales se ajustarán a las siguientes bases:

I. Definición de las responsabilidades que asuman las y los integrantes de los sectores social y privado, y

II. Determinación de las acciones de orientación, estímulo y apoyo que dichos sectores llevarán a cabo en coordinación con las instituciones correspondientes.

Capítulo Cuarto

Del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo 29.- El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres será propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres y tomará en cuenta las necesidades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región. Este Programa deberá integrarse al Plan Nacional de Desarrollo así como a los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación.

Los programas que elaboren los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, con visión de mediano y largo alcance, indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias, tomando en cuenta los criterios e instrumentos de la Política Nacional de igualdad en congruencia con los programas nacionales.

Artículo 30.- El Instituto Nacional de las Mujeres deberá revisar el Programa Nacional cada tres años.

Artículo 31.- Los informes anuales del Ejecutivo Federal deberán contener el estado que guarda la ejecución del Programa, así como las demás acciones relativas al cumplimiento de lo establecido en la presente Ley.

Título IV

Capítulo Primero

De los Objetivos y Acciones de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo 32.- La Política Nacional a que se refiere el Título III de la presente Ley, definida en el Programa Nacional y encauzada a través del Sistema Nacional, deberá desarrollar acciones interrelacionadas para alcanzar los objetivos que deben marcar el rumbo de la igualdad entre mujeres y hombres, conforme a los objetivos operativos y acciones específicas a que se refiere este título.

Capítulo Segundo

De la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Vida Económica Nacional

Artículo 33.- Será objetivo de la Política Nacional el fortalecimiento de la igualdad en materia de:

- I. Establecimiento y empleo de fondos para la promoción de la igualdad en el trabajo y los procesos productivos;
- II. Desarrollo de acciones para fomentar la integración de políticas públicas con perspectiva de género en materia económica, y
- III. Impulsar liderazgos igualitarios.

Artículo 34.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior,

las autoridades y organismos públicos desarrollarán las siguientes acciones:

I. Promover la revisión de los sistemas fiscales para reducir los factores que relegan la incorporación de las personas al mercado de trabajo, en razón de su sexo;

II. Fomentar la incorporación a la educación y formación de las personas que en razón de su sexo están relegadas;

III. Fomentar el acceso al trabajo de las personas que en razón de su sexo están relegadas de puestos directivos, especialmente;

IV. Apoyar el perfeccionamiento y la coordinación de los sistemas estadísticos nacionales, para un mejor conocimiento de las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres en la estrategia nacional laboral;

V. Reforzar la cooperación entre los tres órdenes de gobierno, para supervisar la aplicación de las acciones que establece el presente artículo;

VI. Financiar las acciones de información y concientización destinadas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres;

VII. Vincular todas las acciones financiadas para el adelanto de las mujeres;

VIII. Evitar la segregación de las personas por razón de su sexo, del mercado de trabajo;

IX. Diseñar y aplicar lineamientos que aseguren la igualdad en la contratación del personal en la administración pública;

X. Diseñar políticas y programas de desarrollo y de reducción de la pobreza con perspectiva de género, y

XI. Establecer estímulos y certificados de igualdad que se concederán anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia.

Capítulo Tercero

De la Participación y Representación Política Equilibrada de las Mujeres y los Hombres

Artículo 35.- La Política Nacional propondrá los mecanismos de operación adecuados para la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas.

Artículo 36.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. Favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género;

II. Garantizar que la educación en todos sus niveles se realice en el marco de la igualdad entre mujeres y hombres y se cree conciencia de la necesidad de eliminar toda forma de discriminación;

III. Evaluar por medio del área competente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular;

- IV. Promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos;
- V. Fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos;
- VI. Desarrollar y actualizar estadísticas desagregadas por sexo, sobre puestos decisorios y cargos directivos en los sectores público, privado y de la sociedad civil, y
- VII. Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Capítulo Cuarto

De la Igualdad de Acceso y el Pleno Disfrute de los Derechos Sociales para las Mujeres y los Hombres

Artículo 37.- Con el fin de promover la igualdad en el acceso a los derechos sociales y el pleno disfrute de éstos, serán objetivos de la Política Nacional:

- I. Mejorar el conocimiento y la aplicación de la legislación existente en el ámbito del desarrollo social;
- II. Supervisar la integración de la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades públicas, privadas y sociales que impactan la cotidianeidad, y

III. Revisar permanentemente las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género.

Artículo 38.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. Garantizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación en los tres órdenes de gobierno, de la legislación existente, en armonización con instrumentos internacionales;

II. Promover el conocimiento de la legislación y la jurisprudencia en la materia en la sociedad;

III. Difundir en la sociedad el conocimiento de sus derechos y los mecanismos para su exigibilidad;

IV. Integrar el principio de igualdad en el ámbito de la protección social;

V. Impulsar acciones que aseguren la igualdad de acceso de mujeres y de hombres a la alimentación, la educación y la salud, y

VI. Promover campañas nacionales de concientización para mujeres y hombres sobre su participación equitativa en la atención de las personas dependientes de ellos.

Capítulo Quinto

De la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Vida Civil

Artículo 39.- Con el fin de promover y procurar la igualdad en la vida civil de mujeres y hombres, será objetivo de la Política Nacional:

I. Evaluar la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

II. Promover los derechos específicos de las mujeres como derechos humanos universales, y

III. Erradicar las distintas modalidades de violencia de género.

Artículo 40.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. Mejorar los sistemas de inspección del trabajo en lo que se refiere a las normas sobre la igualdad de retribución;

II. Promover investigaciones con perspectiva de género en materia de salud y de seguridad en el trabajo;

III. Impulsar la capacitación a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

IV. Apoyar las actividades de interlocución ciudadana respecto a la legislación sobre la igualdad para las mujeres y los hombres;

V. Reforzar la cooperación y los intercambios de información sobre los derechos humanos e igualdad entre hombres y mujeres con organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo;

VI. Impulsar las reformas legislativas y políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar en los ámbitos público y privado;

VII. Establecer los mecanismos para la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres, y

VIII. Fomentar las investigaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Capítulo Sexto

De la Eliminación de Estereotipos Establecidos en Función del Sexo

Artículo 41.- Será objetivo de la Política Nacional la eliminación de los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Artículo 42.- Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes desarrollarán las siguientes acciones:

I. Promover acciones que contribuyan a erradicar toda discriminación, basada en estereotipos de género;

II. Desarrollar actividades de concientización sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, y

III. Vigilar la integración de una perspectiva de género en todas las políticas públicas.

Capítulo Séptimo

Del Derecho a la Información y la Participación Social en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo 43.- Toda persona tendrá derecho a que las autoridades y organismos públicos pongan a su disposición la información que les soliciten sobre políticas, instrumentos y normas sobre igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 44.- El Ejecutivo Federal, por conducto del Sistema, de acuerdo a sus atribuciones, promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política de igualdad entre mujeres y hombres a que se refiere esta Ley.

Artículo 45.- Los acuerdos y convenios que en materia de igualdad celebren el Ejecutivo y sus dependencias con los sectores público, social o privado, podrán versar sobre todos los aspectos considerados en los instrumentos de política sobre igualdad, así como coadyuvar en labores de vigilancia y demás acciones operativas previstas en esta Ley.

Título V

Capítulo Primero

De la Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Artículo 46.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de esta ley, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

Artículo 47.- La observancia deberá ser realizada por personas de reconocida trayectoria y especializadas en el análisis de la igualdad entre mujeres y hombres.

Artículo 48.- La Observancia en materia de igualdad entre Mujeres y Hombres consistirá en:

I. Recibir información sobre medidas y actividades que ponga en marcha la administración pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

II. Evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afecten a los hombres y a las mujeres en materia de igualdad;

III. Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico sobre la situación de las mujeres y hombres en materia de igualdad;

IV. Difundir información sobre los diversos aspectos relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres, y

V. Las demás que sean necesarias para cumplir los objetivos de esta Ley.

Artículo 49.- De acuerdo con lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ésta podrá recibir quejas, formular

recomendaciones y presentar informes especiales en la materia objeto de esta ley.

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos operará el área correspondiente a la observancia dando seguimiento, evaluación y monitoreo, en las materias que expresamente le confiere esta Ley y en las que le sea requerida su opinión, al siguiente día de la entrada en vigor del presente Decreto.

México, D.F., a 27 de abril de 2006.- Dip. Marcela González Salas P., Presidenta.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Marcos Morales Torres, Secretario.- Sen. Saúl López Sollano, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de julio de dos mil seis.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Carlos María Abascal Carranza.- Rúbrica.



Seguridad Social en el Estado de México

Primer Informe de Gobierno

Adriana Bazán Trousselle*
Soledad Zarate Mojardín*

La estructura del Primer Informe de Gobierno del Estado de México concuerda con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, que define fundamentalmente la seguridad integral, sustentada en tres pilares: seguridad social, seguridad económica y seguridad pública. Así como en tres cimientos: Coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas; reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente, y financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento. El periodo que se informa es el comprendido entre el 16 de septiembre de 2005 y el 31 de agosto de 2006.

En ese sentido, se dan a conocer las principales acciones, obras terminadas y en proceso, así como la inversión pública del pilar correspondiente a la Seguridad Social.

Fuente: Anexo estadístico, Tomo I. Primer Informe de Gobierno. Lic. Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México.

**Coordinación de Investigación del IAPEM.*

Primer Pilar: Seguridad Social

Alimentación

Alimentación y nutrición familiar

Dotación alimenticia a población marginada

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Despensas familiares NUTRIFAM entregadas.	1'606,185	753,350
Despensas para adultos mayores (apoyo alimenticio).	369,000	35,000
Cursos de capacitación impartidos sobre el manejo y aprovechamiento de la despensa.	173	8,260

Cultura alimentaria

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Talleres y cursos de orientación alimentaria para un mayor aprovechamiento de los productos al alcance de la población.	240	14,963

Asistencia alimentaria a familias

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Cursos de capacitación para incentivar actividades de producción para el autoconsumo como alternativa que permite mejorar los hábitos alimentarios.	74	359

Huertos familiares

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Paquetes de insumos entregados para huertos.	117,173	621,020

Desarrollo integral de la familia

Prevención y bienestar familiar

Fomento a la integración de la familia

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Apoyos asistenciales a población vulnerable.	1,956	7,037
Pláticas para promover la participación de los miembros de la familia en su integración.	2,867	46,479
Cursos de orientación sobre adolescencia para jóvenes.	8,374	87,552
Cursos de orientación sobre adolescencia para padres de familia.	2,099	13,089
Ayuda proporcionada vía telefónica a través del programa Joven a Joven.	28,851	-

Atención a víctimas por maltrato y abuso

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Investigación de víctimas de probable maltrato.	558	-
Investigación de víctimas de maltrato comprobado.	252	-
Investigación de receptores de probable maltrato.	6,855	-
Investigación de receptores de maltrato comprobado.	3,728	-
Pláticas preventivas.	849	40,075

Servicios jurídicos asistenciales a la familia

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Asesorías jurídicas en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.	8,057	24,221
Asesorías jurídicas en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en coordinación con los Sistemas Municipales DIF.	136,714	408,160
Patrocinio de juicios ante otras instancias en coordinación con los Sistemas Municipales DIF.	4,702	14,124
Patrocinio de juicios en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.	137	411

Asistencia a familiares de pacientes hospitalizados

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Alojamiento	-	25,575
Apoyo alimenticio	-	34,855

Fomento, desarrollo y vigilancia de instituciones de asistencia privada

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Promoción de organizaciones no gubernamentales ante la Junta de Asistencia Privada del Estado de México.	120	-
Constitución de Instituciones de Asistencia Privada.	11	-
Inspección para verificar el cumplimiento asistencial, jurídico y contable de Instituciones de Asistencia Privada.	218	1'036,000
Curso de capacitación para el personal de las Instituciones de Asistencia Privada.	36	3'677,581
Donativo en especie entregado con apoyo de empresas e industrias públicas y privadas, así como de la comunidad en general.	431	596,219

Prevención del alcoholismo y farmacodependencia

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Orientación preventiva a través de pláticas y talleres con el apoyo de promotores de los Sistemas Municipales DIF.	-	112,596
Orientación preventiva a través de pláticas con el apoyo de personal del DIFEM.	174	6,083
Apoyo a personas con problemas de fármaco dependencia.		9,329
Consulta psicológica a fármaco dependiente.	4,218	3,866

Orientación y atención psicológica

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Sesiones informativas, pláticas y talleres, para la prevención de incidencia de trastornos mentales.	53	2,241
Consultas psicológicas y/o psiquiátricas en atención específica a trastornos mentales.	242,532	263,377
Pláticas y talleres de prevención de trastornos emocionales y conductuales a través de los Sistemas Municipales DIF.	-	112,379

Atención a la población infantil

Apoyo a la salud de la niñez

Atención médica especializada de tercer nivel

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Egreso de pacientes del IMIEM.	6,617	-
Cirugía de atención médica especializada.	2,533	-

Consulta externa pediátrica

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consulta pediátrica en el IMIEM.	99,403	-

Protección a la integridad del menor

Albergues infantiles

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Niños que recibieron atención mientras se resolvía su situación legal en el Albergue Temporal Infantil.	286	-
Niños que permanecieron alojados durante su tratamiento terapéutico en las instalaciones del Centro de Rehabilitación y Educación Especial.	29	-
Niños y jóvenes institucionalizados.	178	-

(continúa)

Menores reintegrados a familiares.	167	-
Menores canalizados a instituciones de asistencia pública y privada.	83	-

(finaliza)

Adopciones

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Adopciones en el Estado de México y otros estados del país, así como en el extranjero.	76	206
Regulación de situación legal de menores albergados.	118	-
Estudios psicológicos, de trabajo social y médicos a personas solicitantes de menores en adopción.	1,323	673

Detección y prevención de niños de la calle

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Asesorías para desalentar el trabajo infantil a través del DIFEM.	178	860
Familias atendidas mediante la integración de grupos comunitarios y asesorías familiares, para desalentar el trabajo infantil, a través de los promotores de METRUM de los Sistemas Municipales DIF.	16,610	83,050
Menores que realizan actividades económicas en la calle, atendidos por los Sistemas Municipales DIF.	1,630	-

Asistencia Alimentaria a menores

Desayunos escolares

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Desayunos escolares fríos entregados a niños de educación preescolar y primaria, para complementar su alimentación.	78'061,660	404,184
Raciones vespertinas entregadas a niños que cursan la primaria diurna.	23'276,430	116,696

Se contemplaron altas y bajas en el padrón de beneficiarios.

Desayuno escolar comunitario

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Desayunadores escolares comunitarios instalados en las escuelas primarias ubicadas en las poblaciones con mayores índices de marginación y desnutrición, en funcionamiento.	857	-
Raciones preparadas por los Comités de padres en los desayunadores escolares e ingeridas por los niños antes de iniciar sus clases.	23'962,631	122,360

Atención al menor de cinco años

Aplicación de esquemas de vacunación universal

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Dosis de las diferentes vacunas del esquema básico aplicadas en el marco del Programa Estatal de Acción a favor de la infancia.	6'406,105	-
Platicas sobre cartilla nacional de vacunación y distribución de documentos respectivos en el IMSS.	106, 623	-

Detección y control de infecciones respiratorias agudas

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas.	1'418,259	-

Detección y control de enfermedades diarreicas agudas

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Capacitación a madres de familia en la preparación y uso del sobre vida suero oral, a través del IMSS.	96,164	-
Sobres vida suero oral distribuidos para el manejo inicial de la diarrea aguda.	384,650	-
Consultas a niños menores de cinco años de edad.	299,743	-

Control del crecimiento y desarrollo del menor

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas y mediciones periódicas de peso y talla en niños menores de cinco años de edad.	3'271,410	-

Atención a personas con capacidades diferentes

Fortalecimiento de los servicios para personas con capacidades diferentes

Orientación e información sobre discapacidad

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Campañas permanentes de prevención de la discapacidad.	6	46,561
Módulos PREVIDIF establecidos.	26	-

Desarrollo integral para personas con capacidades diferentes

Capacitación a personas con capacidades diferentes

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Reuniones con grupos de personas con discapacidad para promover acciones de integración social.	51	476
Juntas con instituciones de educación técnica, superior y centros de capacitación para la promoción de acciones de capacitación y adiestramiento productivo para personas con discapacidad.	95	-
Cursos a grupos de autoayuda para padres de hijos con discapacidad.	11	148

Rehabilitación a personas con capacidades diferentes

Consulta médica y paramédica a personas con capacidades diferentes

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas otorgadas para rehabilitación en el CREE.	36,403	9,102
Consultas médicas y paramédicas otorgadas en las unidades básicas y centros de rehabilitación ubicados en diversos municipios.	230,834	75,541

Atención terapéutica a personas con capacidades diferentes

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Terapias otorgadas por el CREE.	152,164	15,217
Terapias de rehabilitación, tanto física como ocupacional y de lenguaje, a través de las Unidades Básicas y Centros de Rehabilitación ubicados en diversos municipios.	805,112	153,862
Becas de rehabilitación integral a niños mexiquenses, patrocinadas por el gobierno estatal a través del convenio establecido con el Centro de Rehabilitación Infantil Teletón.	2,611	-
Apoyos funcionales de forma gratuita a personas de escasos recursos, para su proceso de rehabilitación e integración social	2,051	-

Fabricación y reparación de ayudas funcionales

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Piezas fabricadas en el taller de órtesis y prótesis del CREE.	1, 635	-
Piezas reparadas entre las que destacan prótesis y órtesis.	142	-

Seguridad social

Prestaciones socioeconómicas

Fomento a la protección del salario

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas atendidas en los centros comerciales de las instituciones de seguridad social.	157,589	-

Prestaciones sociales

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Niños atendidos en estancias infantiles del ISSEMyM e IMSS.	608	-
Personas jubiladas atendidas en el centro de pensionados del ISSEMyM e IMSS.	114	-

Apoyos económicos a familiares

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Pensiones otorgadas por el ISSEMyM e IMSS.	271,466	-
Seguros por fallecimiento otorgados por el ISSEMyM.	804	-

(continúa)

Créditos en sus distintas modalidades otorgados por el ISSEMyM.	46,958	-
Familias de escasos recursos económicos protegidas con el seguro de vida campesino.	195,000	-

(finaliza)

Recreación e integración para el bienestar familiar

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Derechohabientes atendidos en centros vacacionales del ISSEMyM (alimentos y hospedaje).	16,728	-
No derechohabientes atendidos en centros vacacionales del ISSEMyM (alimentos y hospedaje).	15,496	-
Torneos deportivos realizados por el IMSS.	43	8,890

Administración de la seguridad social

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas afiliadas en el régimen de seguridad social estatal entre servidores públicos y dependientes económicos de nuevo ingreso.	57,351	-

Salud y asistencia social

Coordinación y gestión de las políticas para la salud

Dirección y coordinación de las políticas para la salud

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Acciones para beneficiar a pacientes en lista de espera en procuración y trasplante de órganos, tejidos y cédulas a través de la coordinación entre el Centro Estatal de Trasplantes y hospitales con licencia activa.	449	-
Visitas de orientación en normatividad a Centros de Donación y Trasplantes.	37	-
Asistentes de los sectores público, privado y social capacitados con relación al proceso de donación y trasplantes.	2,660	-
Promocionales para la difusión de actividades sustantivas del Centro Estatal de Trasplantes.	12,790	-
Informes de conciliación de trasplantes y procuración de órganos, tejidos y cédulas con unidades hospitalarias.	37	-
Credenciales entregadas a donadores potenciales de órganos y tejidos.	12,501	-
Mensajes sobre actividades en materia de trasplantes en los sectores público y privado para difundir la cultura de donación de órganos y tejidos a la población mexiquense.	38,182	-
Servicios de orientación y apoyo en materia de trasplantes a instituciones públicas y privadas.	20	-
Eventos culturales y deportivos para difundir la cultura de donación de órganos y tejidos.	2	254

(continúa)

Inspecciones a unidades hospitalarias con licencia activa.	17	-
Cursos de capacitación del personal de salud de instituciones públicas y privadas.	4	-
Campañas masivas de difusión para promover la aceptación de donación de órganos, tejidos y cédulas.	2	-
Informes de actualización de bases de datos.	31	-
Publicaciones periódicas alusivas a los trasplantes dirigidos a la población.	3	-
Asesorías en servicios de orientación y apoyo en materia de trasplantes.	56	-

(finaliza)

Información, planeación y evaluación de los servicios de salud, asistencia y seguimiento social

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Programas del ISEM encaminados a la mejora del servicio de salud y soporte a la operación de proyectos.	10	-

Prevención y control de enfermedades

Atención médica prehospitalaria

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas accidentadas atendidas por el SUEM.	9,775	-
Eventos especiales solicitados por instancias oficiales y la sociedad en general con participación del SUEM.	1,212	-

Enfermedades transmitidas por vector

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Fumigaciones en hogares para proteger a la población de la región sur del Estado contra brotes de dengue.	136,340	-
Abatizaciones para la eliminación del vector en la región sur del Estado.	246,131	-
Consultas para detectar casos de paludismo y dengue.	5,931	10,414
Mortalidad por causas de paludismo y dengue.	0	-
Personas atendidas en el ISEM por casos de intoxicación por picadura de alacrán.	2,615	-
Mortalidad por causa de intoxicación por picadura de alacrán.	3	-

Zoonosis

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Dosis de vacuna antirrábica a caninos y felinos en fase permanente y durante las semanas nacional y estatal de vacunación antirrábica canina.	3'181,981	-
Atenciones de detección, control y tratamiento a personas agredidas por animales sospechosos de ser portadores del virus de rabia y por desaparición del animal.	5,651	-
Dosis de vacuna antirrábica humana a personas agredidas.	2,853	-
Tratamientos en casos de personas agredidas por animales sospechosos de rabia.	13,452	-
Mortalidad por causa de rabia.	0	-

Micobacteriosis

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Exámenes clínicos y de baciloscopia a pacientes en casos sintomáticos respiratorios.	2,451	-

Urgencias epidemiológicas y desastres

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Unidades de sangre certificadas.	28,977	-
Consultas en la detección y control de enfermedades transmisibles.	1'719,069	-
Brotos identificados y controlados en los que estuvieron expuestas las personas a enfermedades transmisibles y/o intoxicación por alimentos contaminados o en mal estado, vapores, medicamentos y otros.	65	-

VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas otorgadas para tratamiento de VIH/SIDA a personas afectadas.	70,147	-
Personas atendidas a través de acciones de detección y control del VIH/SIDA.	820	-
Casos detectados de VIH/SIDA.	707	-

Salud bucal

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas para reducir al mínimo el daño en piezas dentales o pérdida de ellas.	1'027,141	-
Aparatos de ortodoncia.	1,621	-
Tratamientos odontológicos.	23,319	-
Consultas en consultorios fijos de los Sistemas Municipales DIF y unidades móviles.	402,148	-
Dosis de fluoruro aplicadas en población escolar para la prevención de incidencia de caries y preservación de la salud bucal.	1'184,163	-

Promoción de la salud integral (adicciones)

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Información y orientación sobre prevención y control del alcoholismo, causa de cirrosis hepática; tabaquismo, causa de enfermedad pulmonar y abuso de drogas, causas de discapacidad y muerte.	-	49,711
Capacitación en materia de autocuidado de la salud familiar.	-	25,048
Acciones de detección en trastornos de la nutrición, audición, visión y posturales a personas en edad escolar.	-	357,117
Mensajes educativos difundidos para orientar e informar a la población sobre condiciones de salud.	4'459,279	-

(continúa)

Incorporación de personas a la capacitación en materia de salud, particularmente en áreas rurales y urbanas marginadas.	29,290	-
Información sobre programas y servicios de salud otorgados a la población.	-	13'362,932
Incorporación de personas al programa de práctica de ejercicio físico, para mejorar su capacidad física.	399,237	-

(finaliza)

Regulación, control y fomento sanitario

Control sanitario

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Verificaciones sanitarias a establecimientos industriales, comerciales y de servicios.	10,694	-
Toma de muestras de agua y alimentos para su análisis en el Laboratorio Estatal de Salud Pública, para determinar su calidad microbiológica y fisicoquímica.	18,097	-
Monitoreo a fuentes y tanques de abastecimiento, así como de tomas intradomiciliarias, para garantizar el consumo de agua potable de la población.	105,248	-

Fomento sanitario

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Eventos masivos y contingencias presénciales para corroborar la calidad de los productos ofrecidos.	58	-

(continúa)

Pláticas impartidas para la adecuada disposición sanitaria de excretas, basura y manejo de alimentos.	6,392	-
---	-------	---

(finaliza)

Atención curativa

Consulta externa

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas de Medicina General otorgadas por el ISSEMyM.	1'430,878	-
Consultas de especialidad otorgadas por el ISSEMyM.	868,119	-
Consultas por enfermedades trasmisibles otorgadas por el ISSEMyM.	91,306	-
Consultas odontológicas otorgadas por el ISSEMyM.	173,026	-
Personas agredidas por animal sospechoso de rabia detectadas por el ISSEMyM.	577	-
Dosis de vacunas antirrábicas aplicadas por el ISSEMyM.	619	-
Personas sujetas a la detección y control de tuberculosis.	289	-

Atención ambulatoria

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas en medicina general para restaurar la salud alterada por diversos factores de riesgo.	19'718,006	-

Hospitalización

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas egresadas de hospitales del sector salud previa atención médica y/o quirúrgica general.	315,996	-

Servicios de urgencias

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas que demandaron la prestación del servicio medico.	1'856,648	-

Auxiliares de diagnóstico y tratamiento

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Estudios de laboratorio realizados en servicios de hospitalización, consulta externa y urgencias..	19'009,026	-
Estudios de gabinete en servicios de hospitalización, consulta externa y urgencias.	2'229,982	-

Canalizaciones a otras instituciones

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Pacientes canalizados a un tercer nivel de atención especializada.	20,490	-

Rehabilitación y terapia

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas otorgadas para la recuperación de la capacidad física o mental de personas que sufren algún grado de discapacidad temporal o permanente.	20,874	-
Sesiones de rehabilitación proporcionadas por el ISSSTE.	2,069	-

Enseñanza e investigación en salud

Capacitación y formación del personal médico

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas capacitadas en servicio.	16,284	-
Cursos en programas de salud impartidos por el IMIEM.	25	-
Sesiones proporcionadas por el IMSS.	3,048	-
Eventos de capacitación al personal médico, paramédico y administrativo entre el IMSS y el ISSEMyM.	2,226	-

Profesionalización del personal médico

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas en formación.	3,565	-
Capacitación a médicos residentes por parte del IMIEM.	95	-

Investigación médica en salud

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Protocolos de investigación registrados.	351	-

Administración y control de las unidades médicas

Control de la calidad en unidades médicas

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Acciones de supervisión integral a unidades de salud realizadas por el ISSEMyM.	111	-

Infraestructura hospitalaria

Construcción y ampliación de hospitales

Principales acciones	Cantidad	Inversión
Obras de hospitales generales que destacan en las veinte acciones realizadas.	9	32.8 millones de pesos.

Rehabilitación de hospitales

Principales acciones	Cantidad	Inversión
Obras que favorecieron a ocho hospitales, destacando unidades de más de noventa camas.	10	3.47 millones de pesos.

Equipamiento de hospitales

Principales acciones	Cantidad	Inversión
Hospitales generales recientemente construidos en equipamiento.	7	151.45 millones de pesos.

Centros de salud

Construcción y ampliación de centros de salud

Principales acciones	Cantidad	Inversión
Centros de salud distribuidos en veinticuatro municipios de la entidad.	67	51.9 millones de pesos.

Rehabilitación de centros de salud

Principales acciones	Cantidad	Inversión
Acciones de rehabilitación en diversos centros de salud para la adecuada prestación de servicios médicos.	152	33 millones de pesos.

El papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género

Integración de la mujer al desarrollo socioeconómico

Capacitación de la mujer para el trabajo

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Talleres de capacitación de la mujer para el trabajo.	277	4,453
Talleres de capacitación impartidos por la Escuela Técnica del DIFEM.	-	749

Atención Educativa a hijos de madres trabajadoras

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Niños que recibieron servicio educativo y asistencial en estancias infantiles.	9,660	-
Niños que recibieron servicio educativo y asistencial en Centros de Desarrollo Infantil operados por los sistemas municipales DIF.	11,272	-
Niños que recibieron servicio educativo y asistencial en los jardines de niños y estancias infantiles del DIF estatal.	1,642	-

Proyectos de bienestar social para la mujer

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Brigadas de servicios de salud y asistenciales organizadas por el Instituto de la Mujer.	48	-
Pláticas y conferencias en temas de salud de las mujeres.	507	19,088
Asesorías jurídicas y psicológicas, así como la canalización de casos a otras instancias, en atención a mujeres víctimas de violencia familiar.	700	-
Cursos y talleres de capacitación para el trabajo, así como la aplicación de nuevas tecnologías.	332	5,813
Cursos de capacitación para el trabajo organizados por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.	833	20,992
Patrocinios de atención jurídica por parte del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.	630	-

(continúa)

Asesorías otorgadas por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.	500	-
Consultas psicológicas brindadas por el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.	644	-

(finaliza)

Familia, población y participación de la mujer

Fomento a la cultura de equidad de género

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Impactos en medios de comunicación relacionados con la promoción y difusión de una cultura de equidad de género con la participación del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.	18,173	-
Pláticas, conferencias y talleres sobre los derechos de la mujer, superación personal y autoestima.	538	11,645
Convenios suscritos con dependencias públicas para fomentar la cultura de equidad de género y brindar atención integral a las mujeres.	6	-
Diplomados en materia de equidad de género.	1	-
Actividades culturales, deportivas y de capacitación política para fomentar la cultura de equidad de género.	329	8,463
Cursos de capacitación en liderazgo.	1,043	30,756
Acciones de difusión para promover la proyección de la mujer y los derechos de género, a través de publicaciones, spots y entrevistas.	333	-
Eventos culturales.	619	19,670
Cursos de capacitación a servidores públicos y líderes sociales sobre equidad de género.	1	-

Atención integral a la madre adolescente

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Apoyo, antes y después del parto, para la etapa de maternidad, canalización a instancias correspondientes donde reciben atención adecuada y capacitación para el trabajo.	-	18,541

Apoyo a la salud de la mujer

Orientación y atención a la población en materia de planificación familiar

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Nuevas aceptantes incorporadas al uso de métodos de regulación de la fertilidad.	184,318	-
Mujeres que utilizan algún método de regulación de la fertilidad.	1'133,023	-
Jóvenes que recibieron atención médica y orientación profesional en materia de salud reproductiva y sexual.	252,096	-

Atención a la mujer en el climaterio y la menopausia

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Consultas.	95,721	-
Personas atendidas de este grupo blanco.	40,544	-

Control de la salud de la embarazada y su producto

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consultas en control prenatal.	1'048,163	-
Detección de hipotiroidismo congénito a niños recién nacidos en el IMSS.	64,560	-
Partos atendidos a domicilio mediante el programa "parto limpio" del IMSS.	672	-

Detección y tratamiento de cáncer cérvico uterino

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Consultas otorgadas para la educación, detección, prevención y estudios de laboratorio.	301,317	-
Citologías proporcionadas por el IMSS.	883,040	-

Detección y tratamiento de cáncer mamario y displasia

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Exploraciones mamarias en el IMSS.	1'191,933	-
Consultas.	389,433	-

Atención de partos

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Partos atendidos en unidades médicas.	59,806	-

Apoyo a mujeres en situaciones de violencia

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Consultas médicas debido a lesiones por violencia intrafamiliar.	933	-

Hospitalización obstétrica y ginecológica

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Mujeres egresadas del Hospital Materno Infantil que recibieron atención médico quirúrgica, obstétrica y ginecológica.	13,334	-
Intervenciones quirúrgicas ginecológicas en el ISSSTE.	427	-

Servicio médico de tercer nivel

Principales acciones	Cantidad	Mujeres beneficiadas
Consultas de medicina especializada otorgadas por el Hospital Materno Infantil.	81,218	-
Consultas ginecológicas especializadas otorgadas por el ISSSTE.	7,860	-

Apoyo a los adultos mayores

Apoyo y orientación para la alimentación y salud de los adultos mayores

Principales acciones	Cantidad	Adultos mayores beneficiados
Pensiones alimenticias entregadas a adultos mayores de 70 años, que no cuentan con seguridad o beneficio social, ni pensión o jubilación alguna y que viven en pobreza alimentaria.	43,477	-

Espacios integrales para el desarrollo de los adultos mayores

Círculos de adultos mayores

Principales acciones	Cantidad	Adultos mayores beneficiados
Atención integral de servicios tipo jurídico, médico y psicológico.	27,371	-
Paseos recreativos.	137	4,995
Campamentos recreativos en promoción, proporcionados por el Sistema DIF Nacional.	19	1,933

Atención a la salud del adulto y adulto mayor

Vacunación a grupos de alto riesgo

Principales acciones	Cantidad	Adultos mayores beneficiados
Dosis de vacunas aplicadas para prevenir hepatitis B, tétanos y difteria a prestadores de servicios de salud.	320,280	-
Dosis de vacunas aplicadas para prevenir hepatitis B, tétanos y difteria a personas de sesenta y cinco años y más.	1'070,626	-

Prevención, detección y control de padecimientos crónico degenerativos

Principales acciones	Cantidad	Adultos mayores beneficiados
Detecciones de enfermedades crónico degenerativas.	4'400,346	-
Tratamiento y control proporcionado a personas con diabetes mellitus.	-	100,105
Tratamiento y control proporcionado a personas con hipertensión arterial.	-	116,537

Control preventivo de enfermedades

Principales acciones	Cantidad	Adultos mayores beneficiados
Consultas médicas otorgadas por el ISSEMyM para la atención específica a personas en edad avanzada para reducir la discapacidad funcional y alcanzar un mayor grado de autosuficiencia.	1'380,424	-

Grupos étnicos

Promoción para el desarrollo de los pueblos indígenas

Concertación para el desarrollo indígena

Principales acciones	Cantidad	Habitantes beneficiados
Convenio de colaboración para contribuir a mejorar las condiciones de vida de comunidades indígenas.	1	2,000
Gestiones realizadas en rubros como introducción de servicios de infraestructura comunitaria, dotación de medicamentos, entrega de material educativo, distribución de artículos para el hogar y de uso personal, entre otros.	678	902,318
Asesorías legales a personas de origen indígena e información sobre sus derechos y obligaciones como ciudadanos.	217	217
Acciones de revalorización en la organización y participación de eventos. Materia de difusión de la cultura indígena originaria y fomento a su desarrollo al interior de las propias comunidades.	35	-
Proyectos productivos en cartera vencida considerados para presentar ante el pleno del órgano de gobierno propuesta de tratamiento para su resolución.	47	235 productores

Capacitación para el desarrollo indígena

Principales acciones	Cantidad	Indígenas beneficiados
Cursos de capacitación sobre bordado y elaboración de conservas.	4	114
Talleres sobre derechos humanos.	50	483

Promoción de proyectos de desarrollo indígena

Principales acciones	Cantidad	Productores Beneficiados
Proyectos productivos financiados por el CEDIPIEM.	14	68

Principales acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Proyectos de infraestructura financiados y ejecutados por el CEDIPIEM con la participación de los propios beneficiarios.	39	50,860
Proyectos relacionados con la distribución de cobertores, juguetes y obsequios financiados por el CEDIPIEM. Así como apoyo en la construcción de un techado para un auditorio.	5	12,339

Población

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Procesos sustantivos considerados en auditoría de recertificación de la Secretaría Técnica del COESPO en el marco de la modernización de la Administración Pública 2005-2011.	4	-
Promoción del XIV Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, convocado por el CONAPO.	1	-
Mexiquenses beneficiados por conferencias organizadas por diversas dependencias del Ejecutivo estatal con la participación del COESPO en ferias temáticas.	-	1,340
Cursos tecnológicos dirigidos a la población de bajos recursos con la finalidad de ofrecerles herramientas que los orienten en la obtención un ingreso adicional, así como una nutrición equilibrada.	44	1,151
Acciones de descentralización de la política de población impulsadas a través de los Consejos Municipales de Población.	383	-

Principales acciones	Cantidad	Docentes beneficiados
Taller de sensibilización a docentes de educación secundaria, sobre el reforzamiento de los contenidos para la materia de formación cívica y ética y salud reproductiva y género	1	58

Oportunidades para los jóvenes

Promoción del bienestar y recreación juvenil

Casas municipales de atención a la juventud

Principales acciones	Cantidad	Jóvenes beneficiados
Inauguración de centros regionales y/o casas municipales de esparcimiento y atención a la juventud.	4	48,442
Acciones de fortalecimiento y mantenimiento a casa municipales de atención a la juventud.	6	
Casas municipales de atención a la juventud que recibieron la aplicación de acciones de fortalecimiento y mantenimiento a partir de la ampliación de cobertura de los servicios.	10	

Promoción del desarrollo integral del adolescente

Principales acciones	Cantidad	Jóvenes beneficiados
Actividades del IMEJ que contribuyen al fortalecimiento de políticas públicas dirigidas a la juventud del estado de México.	-	60,116
Integración de líderes jóvenes de cada municipio al IMEJ para la ampliación de cobertura de atención a la juventud.	-	1,200

(continúa)

Programas de radio y televisión para la difusión de los programas y acciones del IMEJ.	98	468,429
Programas como foros de formación, orientación, discusión y análisis sobre temas relacionados con la juventud que incentivaron la participación de los jóvenes.	-	

(finaliza)

Albergues juveniles

Principales acciones	Cantidad	Jóvenes beneficiados
Actividades de recreación y esparcimiento a jóvenes.	64	20,640

Bienestar y recreación juvenil

Principales acciones	Cantidad	Jóvenes beneficiados
Festival juvenil realizado para ofrecer un espacio de esparcimiento e información para la juventud.	1	5,000

Asistencia social y servicios comunitarios

Estudios y derechos de la juventud

Principales acciones	Cantidad	Jóvenes beneficiados
Foros y jornadas de asesoría jurídica.	25	3,304
Estudios realizados para la detección y visualización de la problemática y necesidades de los jóvenes mexiquenses.	16	1,546

Asistencia social a la juventud

Principales acciones	Cantidad	Jóvenes beneficiados
Actividades de trabajo comunitario en donde se brindaron servicios médicos, asesoría legal, reparación de electrodomésticos y cortes de cabello.	52	3,077

Atención y orientación a adolescentes en salud reproductiva y sexual

Principales acciones	Cantidad	Madres adolescentes beneficiadas
Jornadas de atención integral en donde se brindaron servicios médicos, asesoría jurídica, psicológica y orientación laboral. Apoyando al sector desprotegido de madres adolescentes de 12 a 19 años de edad.	52	3,077

Educación para el desarrollo integral

Coordinación y gestión de las políticas educativas

Dirección y coordinación de las políticas educativas

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Alumnos incorporados al sistema educativo del Estado de México.	139,661	-
Docentes incorporados al sistema educativo del Estado de México.	7,525	-
Escuelas que incrementaron el sistema educativo del Estado de México.	1,309	-

Control y seguimiento administrativo y de servicios de las políticas educativas

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Docentes considerados para reforzar acciones en la atención de gestiones de carácter administrativo.	88,725	-
Usuarios atendidos a través del sistema escalafonario magisterial.	32,900	-
Movimientos realizados a través del sistema escalafonario magisterial.	775,973	-
Publicaciones (revista Magisterio) para difundir el quehacer educativo del sector.	5	31,000 docentes
Programas radiofónicos transmitidos: El rumbo de los niños, relatos y algo en común.	167	-

(continúa)

Creación del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal para fortalecer y mejorar la calidad en la producción, difusión y distribución de publicaciones del Ejecutivo Estatal.	1	-
Peticiones recibidas para la elaboración de estudios de factibilidad para la instalación de planteles de educación media superior en la entidad.	96	-
Estudios de factibilidad realizados para definir la viabilidad de creación de instituciones de educación superior.	27	-

(finaliza)

Planificación, información y evaluación sectorial de las políticas educativas

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Programas de la Secretaría de Educación que inciden en el Pilar de seguridad social.	3	-
Programas de la Secretaría de Educación que inciden en el Pilar de seguridad económica.	1	-
Acciones de la Secretaría de Educación organizadas en proyectos.	70	-
Solicitudes de información en el marco de la Ley de Transparencia del Estado de México.	49	-

Servicios educativos que ofrecen los particulares

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Alumnos registrados en el ciclo escolar 2005-2006.	528,613	-

(continúa)

Escuelas de educación básica incorporadas.	4,306	-
Escuelas de educación media superior incorporadas a la SEP.	128	-
Alumnos atendidos por escuelas de educación media superior incorporadas a la SEP.	13,778	-
Docentes en escuelas de educación media superior incorporadas a la SEP.	1,875	-
Planteles en el nivel educativo superior incorporados.	28	-
Alumnos de técnico superior universitario atendidos.	197	-
Planteles en educación media superior que tramitaron su incorporación.	9	-
Planteles en educación media superior que obtuvieron el reconocimiento.	2	-
Instituciones en educación superior que gestionaron su incorporación.	4	-

(finaliza)

Control escolar

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Documentos emitidos en el marco de los procesos de certificación de estudios y expedición de documentos del subsistema estatal.	70,944	-
Documentos emitidos al concluir el ciclo escolar 2005-2006.	2'500,000 aprox.	-
Documentos expedidos en el subsistema federalizado.	1'618,867	-
Edificios incorporados a la Red de Voz y Datos del SINCE.	31	-
Confección del Sistema de Consulta y Seguimiento al Rendimiento Escolar.	1	-

Servicio social

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Estudiantes que prestaron su servicio social.	20,226	-

Profesiones

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Tramites de expedición y/o registro de títulos.	7,490	-
Gestión de cédulas profesionales.	87	-

Atención a la educación básica y normal

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Alumnos en educación básica, ciclo 2005-2006.	3'269,522	-
Profesores asignados para la atención de alumnos en educación básica, ciclo 2005-2006.	132,680	-
Escuelas de educación básica ocupadas en el ciclo 2005-2006.	19,148	-
Alumnos que incrementaron el sistema de educación básica.	72,935	-
Docentes que se integraron al sistema de educación básica.	4,789	-
Escuelas adicionales al sistema de educación básica.	1,188	-

Educación inicial y desarrollo infantil

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Niños entre los 45 días y tres años once meses de edad, atendidos en el ciclo 2005-2006.	4,328	-

Integración educativa

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Alumnos en educación especial, ciclo 2005-2006.	29,182	-
Mentores a cargo de alumnos en educación especial.	2,539	-
Instituciones educativas.	377	-

Educación preescolar

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Alumnos que incrementaron el sistema en educación preescolar.	68,034	-
Matricula de alumnos en educación preescolar, ciclo 2005-2006.	551,173	-
Docentes en educación preescolar.	23,021	-
Escuelas.	8,258	-

Educación primaria

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Matricula de alumnos en educación primaria, ciclo 2005-2006.	1'897,861	-
Profesores en educación primaria, ciclo 2005-2006.	67,304	-
Escuelas primarias.	7,550	-
* Por primera vez se registró una disminución (8,282 alumnos) en la matricula global de este nivel en la entidad con relación al ciclo escolar 2004-2005.		

Educación intercultural bilingüe

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Alumnos en educación preescolar indígena.	11,467	-
Docentes que atendieron a los alumnos en educación preescolar indígena.	441	-
Escuelas de educación preescolar.	276	-
Alumnos en educación primaria.	18,502	-
Profesores que atendieron a estudiantes en educación primaria.	773	-
Planteles en educación primaria.	160	-

Educación secundaria

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Alumnos que incrementaron el sistema de educación a nivel secundaria.	13,183	-
Alumnos contemplados en el ciclo 2005-2006.	820,488	-
Profesores considerados en el ciclo 2005-2006.	42,355	-
Escuelas de educación secundaria.	3,340	-
* Indicadores de calidad: índice actual de reprobación fue de 19.4%, deserción 6.6% y eficiencia terminal 80.4%. En estos dos últimos casos se superó al promedio nacional.		

Educación artística

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Alumnos en educación preescolar atendidos por coordinadores, promotores y docentes de educación artística.	086,322	-
Alumnos en educación primaria atendidos por coordinadores, promotores y docentes de educación artística.	636,060	-

Educación física y para la salud

Principales Acciones	Cantidad	Alumnos Beneficiados
Alumnos en educación preescolar y primaria atendidos en el subsistema estatal por coordinadores, promotores y docentes de educación física.	967,676	-
Jóvenes que acuden a cuarenta escuelas del deporte.	12,434	-
Estudiantes de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria atendidos mediante asesorías técnico pedagógicas y clases directas por el SEIEM.	555,000	
Alumnos beneficiarios por las cuatro líneas de trabajo en educación para la salud.	-	767,953

Acciones compensatorias

Principales Acciones	Cantidad	Alumnos Beneficiados
Paquetes de útiles escolares otorgados en el marco del PAREIB.	362,095	-
Incentivos económicos entregados a profesores de zonas rurales y urbanas de menor desarrollo, en el componente Reconocimiento al Desempeño Docente.	1,077	-
Anexos y espacios construidos.	149	-
Estudiantes que recibieron anteojos a través del Programa Ver Bien para Aprender Mejor.	859	-
Escuelas incorporadas en el último ciclo escolar al Programa Escuelas de Calidad.	2,836	-
Total de planteles integrados al Programa Escuelas de Calidad.	6,155	1'378,916

(continúa)

Muestra de planteles evaluados para la identificación del alcance de estándares y valoración de su desempeño.	101	-
Consejos Escolares de Participación Social integrados en el subsistema estatal.	14,553	-
Consejos Escolares de Participación Social constituidos en el subsistema federal.	5,025	-
Alumnos de educación básica que recibieron apoyo económico a través del Programa de Desarrollo Humano.	376,876	-
Programas aplicados como acciones compensatorias instrumentadas por el SEIEM, para apoyar la permanencia y continuidad en estudios de alumnos de comunidades marginadas en preescolar, primaria y secundaria.	-	801,496

(finaliza)

Tecnología aplicada a la educación

Principales Acciones	Cantidad	Alumnos Beneficiados
Escuelas del subsistema estatal beneficiadas por el programa de Red Escolar de Informática Educativa.	13	4,351
Escuelas del subsistema federal beneficiadas por el programa de Red Escolar de Informática Educativa.	261	101,017
Centros educativos del subsistema estatal receptores de la transmisión de programas presencial y a distancia del Sistema Educativo Satelital EDUSAT.	21	4,368
Centros educativos del subsistema federal receptores de la transmisión de programas presencial y a distancia del Sistema Educativo Satelital EDUSAT.	549	122,725

(continúa)

Municipios que cuentan con los servicios y productos, así como cursos de educación media superior por Internet mediante los Centros Comunitarios Digitales en el marco del Sistema Nacional e-México.	125	-
Aulas de educación primaria equipadas mediante el Programa Enciclopedia.	6,500	195,000

(finaliza)

Libros de texto

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Libros distribuidos en educación preescolar, primaria y secundaria.	34'968,125	12'000,000 aprox.

Atención a la educación media superior

Principales Acciones	Cantidad	Personas Beneficiadas
Matricula total de alumnos en educación media superior, ciclo 2005-2006 (subsistemas federal, estatal y autónomo).	424,290	-
Profesores que atendieron a estudiantes en el ciclo 2005-2006.	31,134	-
Planteles turno en el ciclo 2005-2006.	175	-
Alumnos que incrementaron la matricula de educación media superior en el periodo que se informa.	13,565	-
Docentes que se integraron a la matricula de educación media superior en el periodo que se informa.	587	-

(continúa)

Escuelas turno que incrementaron el número de planteles en educación media superior en el periodo que se informa.	58	-
Nuevos servicios que iniciaron sus operaciones en educación media superior.	25	-
Módulos de extensión que concretizaron su separación.	27	-
Preparatorias oficiales que abrieron turno vespertino.	16	-
Total de aspirantes registrados en el concurso de ingreso a educación media superior para el ciclo 2006-2007,	141,102	-
Alumnos asignados.	107,145	-

(finaliza)

Educación media superior propedéutica

Principales Acciones	Cantidad	alumnos Beneficiados
Planteles turno oficiales de control estatal pertenecientes a las preparatorias oficiales COBAEM y centros EMSAD, ciclo 2005-2006.	337	131,867
Docentes asignados para los planteles turno oficiales de control estatal pertenecientes a las preparatorias oficiales COBAEM y centros EMSAD, ciclo 2005-2006.	7,580	
Alumnos que incrementaron la matrícula de educación media superior propedéutica.	12,153	-
Alumnos egresados de preparatoria que presentaron examen estatal para evaluar sus competencias computacionales en el marco de las acciones de equidad y pertinencia del Plan Estatal de Desarrollo (certificado técnico para acceder a un empleo digno de manera inmediata).	23,634	-

(continúa)

Constancias de acreditación a egresados de preparatoria que presentaron examen para evaluar sus competencias computacionales.	14,010	-
Centros de educación media superior a distancia en operación en el ciclo 2005-2006.	18	-
Estudiantes registrados en los Centros de educación media superior a distancia durante el ciclo 2005-2006.	1,622	-
Docentes asignados para la atención de alumnos en los Centros de educación media superior a distancia durante el ciclo 2005-2006.	97	-
Matrícula de alumnos en los servicios de la escuela preparatoria de la UAEM (dependiente e incorporados), en las modalidades presencial y a distancia en el ciclo 2005-2006.	38,402	-

(finaliza)

Educación media superior tecnológica

Principales Acciones	Cantidad	alumnos Beneficiados
Planteles turno en los servicios de control estatal.	226	-
Alumnos atendidos en los planteles turno.	102,745	-
Profesores asignados para la atención de alumnos en educación superior tecnológica.	6,442	-
Alumnos egresados del programa de los CBT que fueron evaluados en el marco del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Competencias Computacionales.	7,001	-
Constancias de acreditación a egresados de los CBT, evaluados en el marco del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Competencias Computacionales.	4,175	-

Preparatoria abierta

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Alumnos en preparatoria abierta considerados.	362,309	-
Oficinas regionales abiertas en los SEIEM.	3	-
Alumnos registrados en el periodo que se informa.	423,886	-
Alumnos activos en el periodo que se informa.	88,952	-

Atención a la educación superior

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Servicios escolarizados de educación superior en el ciclo 2005-2006.	339	-
Docentes de Servicios escolarizados de educación superior en el ciclo 2005-2006.	26,653	-
Alumnos atendidos por servicios escolarizados de educación superior en el ciclo 2005-2006.	244,195	-
* Lo que representó un incremento de 8,186 alumnos con respecto al inicio de la administración pública 2005-2011, incluyendo los de sostenimiento público y privado.		
Estudiantes de la matrícula total en escuelas estatales.	39,596	-
Estudiantes de la matrícula total en escuelas federales.	11,242	-
Estudiantes de la matrícula total en planteles autónomos.	96,838	-
Estudiantes de la matrícula total en escuelas particulares.	96,519	-

(continúa)

Instituciones de educación superior descentralizada.	22	-
Estudiantes atendidos por instituciones descentralizadas.	29,610	-
* Lo que representó un incremento de 2,142 alumnos con respecto al inicio de la administración pública 2005-2011.		

(finaliza)

Educación superior tecnológica

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Organismos certificados bajo la norma ISO 9001:2000.	7	-
Programas acreditados en organismos certificados bajo la norma ISO 9001:2000.	10	-
Convenios firmados con organizaciones empresariales para proporcionar mayores oportunidades de acceso a espacios y ambientes laborales en los que puedan consolidar una mejor formación profesional a los egresados.	170	-
Convenios firmados para estancias industriales y servicios externos.	53	-
Visitas realizadas a empresas con la finalidad de vincular las instituciones de educación superior de control estatal con el sector productivo y de servicios.	1,068	-
Trípticos, carteles publicitarios y convocatorias de diverso tipo impresas para la difusión de servicios de educación superior.	345,994	-
Visitas a instituciones de educación media superior para la difusión de los servicios y múltiples actividades académicas, culturales y deportivas.	439	-

Educación superior universitaria

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Programas de técnico superior universitario, que se ofrecen a través de facultades y centros universitarios.	2	-
Programas de licenciatura, que se ofrecen a través de facultades y centros universitarios.	122	-
Programas de especialidad, que se ofrecen a través de facultades y centros universitarios.	30	-
Programas de maestría, que se ofrecen a través de facultades y centros universitarios.	28	-
Programas de doctorado, que se ofrecen a través de facultades y centros universitarios.	10	-
Alumnos de técnico superior universitario y licenciatura en el sistema dependiente.	32,626	-
Alumnos de posgrado en el sistema dependiente.	1,763	-
Estudiantes en la matrícula de licenciatura en el sistema incorporado.	11,820	-
Profesores de tiempo completo.	919	-
* De los 919 profesores de tiempo completo, 438 son maestros y 266 doctores; 122 de ellos pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores y 265 cuentan con perfil deseable del Programa de Mejoramiento del Profesorado de la SEP.		

Formación docente

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Normales del subsistema estatal.	36	-
Alumnos considerados en el subsistema estatal.	7,332	-
Docentes en el subsistema estatal.	897	-
Instituciones del subsistema federal.	7	-
Estudiantes de la matrícula del subsistema federalizado.	5,563	-
Docentes en el subsistema federal.	357	-
Profesores inscritos para estudios de posgrado en el área educativa en los centros educativos de control estatal.	825	-

Educación para los adultos

Alfabetización y educación básica para adultos

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Adultos alfabetizados durante el primer año de gobierno que se informa.	2,136	-
Adultos que cursaron estudios de primaria durante el primer año de gobierno que se informa.	5,044	-
Adultos que cursaron estudios de secundaria durante el primer año de gobierno que se informa.	14,754	-

Capacitación no formal para el trabajo

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personas mayores de quince años de edad atendidas por el subsistema estatal.	20,439	-
Docentes asignados para la capacitación en el subsistema estatal.	942	-
Escuelas habilitadas en el subsistema estatal para la capacitación no formal para el trabajo.	475	-
Personas mayores de quince años de edad atendidas por el subsistema federal a través de Misiones Culturales en comunidades rurales y marginadas.	1,059	-
Docentes asignados para la capacitación en el subsistema federal.	47	-
Centros de trabajo.	8	-

Mejoramiento de la calidad educativa

Programa estatal de lectura

Principales acciones	Cantidad	Alumnos beneficiados
Libros leídos a través del Programa estatal de lectura Leer para crecer.	13'142,554	-
Bibliotecas de aula otorgadas en el marco del Programa Nacional de Lectura.	2,993	89,790

Evaluación educativa

Principales acciones	Cantidad	Alumnos beneficiados
Alumnos de sexto grado de primaria y tercero de secundaria evaluados en la comprensión lectora y matemática, a través de la aplicación del Examen de Calidad y el Logro Educativos (EXCALE).	1,736	-
Alumnos de tercero a sexto grado de primaria y tercero de secundaria evaluados a través de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).	1'487,345	-
Alumnos de tercero a sexto grado de primaria evaluados en el marco del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO (SERCE-LLECE).	2,669	-
Alumnos de cuarto y quinto grados de educación básica valorados en materia de Condiciones y Prácticas Docentes en Primaria.	809	-
Alumnos de secundaria considerados para evaluar el aprovechamiento escolar y preparación profesional en la décima quinta etapa del Programa de Carrera Magisterial.	334,476	-
Total de estudiantes de sexto de primaria, que participaron en la Olimpiada del Conocimiento Infantil 2005-2006.	308,871	-

Desarrollo de la infraestructura educativa

Programación y seguimiento de espacios educativos

Principales acciones	Cantidad	Alumnos beneficiados
Espacios que iniciaron su etapa de construcción en 487 planteles de niveles educativos diversos, en 109 municipios.	1,656	-
Espacios que concluyeron su etapa de construcción.	993	90,850
Espacios en proceso de construcción.	663	59,202
Recursos destinados.	\$553'600,000	-

Principales acciones	Cantidad	Inversión
Compromisos que comprenden veinte obras en el marco del Programa de Acción Inmediata (PAI).	10	\$43'000,000
Obras en planteles de educación media superior en cuarenta y tres municipios.	72	\$110'000,000
Inversión en planteles de tecnológicos de estudios superiores, universidades tecnológicas, normales y universidades estatales.	-	\$49'700,000

Equipamiento de la infraestructura educativa

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Artículos distribuidos para el mejoramiento físico y equipamiento de escuelas del subsistema estatal.	43,297	420,763

(continúa)

Artículos distribuidos para el mejoramiento físico y equipamiento de escuelas del subsistema federalizado.	11,301	54,255
--	--------	--------

(finaliza)

Atención a la educación artística

Conservatorio de música

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Alumnos que conforman la matrícula total en el ciclo escolar 2005-2006.	706*	-
* De los cuales 125 son de licenciatura, 209 profesionales técnicos y 372 en el Centro de Iniciación Musical Infantil y Propedéutico. Docentes asignados: 89. En el ciclo se incrementaron de 138 a 212 asignaturas impartidas.		
Conciertos realizados en diferentes municipios de la entidad y en varios Estados de la República.	140	21,000 Espectadores

Escuelas de Bellas Artes

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Escuelas de Bellas Artes ubicadas en territorio estatal.	37	-
Alumnos registrados en las escuelas de Bellas Artes en el periodo que se informa.	6,341	-
Docentes asignados para la atención de alumnos en el periodo que se informa.	528	-

Apoyos y estímulos para la educación

Estímulos económicos

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Becas asignadas a los integrantes de la Orquesta Sinfónica Juvenil del Estado de México y del Coro de la Orquesta Sinfónica del Estado de México.	175	-

Becas de apoyo a la educación

Principales acciones	Cantidad	Estudiantes beneficiados
Becas otorgadas en el subsistema estatal.	65,613	65,613
Becas otorgadas a estudiantes de los SEIEM de los niveles primaria, secundaria, media superior y superior.	13,030	13,030
Becas otorgadas por organismos de educación media superior	24,620*	-
Becas en educación superior otorgadas por tecnológicos de estudios superiores, universidades tecnológicas y universidad estatal.	3,454**	-
* De las cuales 16,465 fueron de transporte, 4,588 de escolaridad, 3,562 de salarios mínimos y 5 de excelencia. ** De las cuales 3,312 fueron de transporte,, 103 económicas y 39 de deporte y/o cultura.		

Desarrollo y actualización del magisterio

Carrera magisterial

Principales acciones	Cantidad	Profesores beneficiados
Profesores incorporados en el subsistema estatal.	15,577	31,313
Profesores promovidos a los niveles B, C y D.	15,736	
Maestros incorporados en la consolidación de la décima tercera etapa en el sistema federalizado.	309	-
Maestros promovidos en la consolidación de la décima tercera etapa en el sistema federalizado.	1,383	-

Capacitación y actualización docente

Principales acciones	Cantidad	Profesores beneficiados
Profesionales del Estado dedicados a la docencia.	134,000 aprox.	-
Cursos Nacionales de Actualización.	-	26,980
Cursos Estatales de Actualización.	-	30,804
Talleres Generales de Actualización para educación básica.	-	74,519
Cursos para supervisores y directores escolares de educación básica.	-	5,779
Centros de Maestros ubicados en territorio estatal.	50	-

Carrera docente y docente administrativo

Principales acciones	Cantidad	Profesores beneficiados
Profesores incorporados en el Programa de Carrera Docente.	266	-
Profesores promovidos en el Programa de Carrera Docente.	573	-
Profesores incorporados en el Sistema Estatal de Carrera Docente Administrativa, orientado al personal adscrito al sector central, durante 2005.	160	-
Profesores ascendidos en el Sistema Estatal de Carrera Docente Administrativa, orientado al personal adscrito al sector central, durante 2005.	125	-
Profesores beneficiados en los nueve años de operación del programa.	-	2,610

Identidad mexiquense

Principales acciones	Cantidad	Personas asistentes
Ceremonias realizadas.	201*	282,140
Eventos realizados en las giras de trabajo.	283	349,561
* De las cuales 39 fueron de carácter cívico, 38 de airamiento de bandera y 124 de aniversario de fundación municipal.		

Dirección, coordinación y producción de la programación de televisión

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Horas de transmisión de programas institucionales, para dar a conocer las principales características de los municipios que conforman el Estado.	929	-
Horas de transmisión en programas de participación ciudadana con interacción entre los televidentes e invitados a los programas.	1,386	-
Horas de producción en programas de identidad estatal, con la finalidad de exaltar los valores de los mexiquenses.	456	-
Horas de producción interna de televisión.	4,238	-
Horas de producción de noticieros.	958	-

Dirección, coordinación y producción de la programación de radio

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Horas de programa de participación ciudadana.	2,578	-
Cápsulas de identidad estatal difundidas para fortalecer los vínculos culturales, artísticos y sociales entre la población.	527	-
Horas de producción de noticieros en radio.	576	-
Horas de producción interna registradas.	3,046	-

Transmisión de los programas de radio y televisión

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Mantenimientos preventivos realizados a las treinta y cinco transmisoras y tres estudios de grabación, tanto de radio como de televisión.	225	-
Mantenimientos correctivos realizados a las treinta y cinco transmisoras y tres estudios de grabación, tanto de radio como de televisión..	45	-
Horas de transmisión de señales en televisión.	6,729	-
Horas de transmisión de señales en radio.	6,306	-

Presea mexiquense al mérito

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Personajes distinguidos que obtuvieron la Presea Estado de México 2005, máximo reconocimiento que otorga el Estado.	21	-
Ciudadanos destacados que obtuvieron el Reconocimiento Especial León Guzmán.	1	-
Profesores de los subsistemas estatal y federalizado que obtuvieron la Presea de Honor Estado de México 2006, en reconocimiento a su eficacia, constancia y méritos relevantes.	24	-

Cultura y arte

Fomento y difusión de la cultura

Servicios culturales

Principales acciones	Cantidad	Personas asistentes
Festivales organizados por el Instituto Mexiquense de Cultura.	3*	312,000
Eventos presentados en el marco del programa Acércate un Miércoles a la Cultura.	12	6,050
Eventos presentados en el marco del programa Acércate en el Centro Cultural Mexiquense, con 333 actividades a lo largo de 46 fines de semana.	46	21,690
Libros editados.	25	-
Revistas Expresión Antropológica publicadas.	3	-
Números especiales de la Revista Castálica.	1	-
Proyectos recibidos en el marco del programa Estímulos a la Creación y al Desarrollo Artístico del Fondo para la Cultura y las Artes del Estado de México.	338**	-
<p>* Tercer Festival de las Almas: Expresiones de arte y cultura de 10 países. Participación de 162 artistas extranjeros y 876 mexicanos. En 116 eventos. Décimo noveno Festival del Quinto Sol: Celebrado En 87 municipios con la programación de 575 actividades, incluidas conferencias, talleres, presentaciones de danzas prehispánicas, exposiciones y ceremonias tradicionales. FestinarTE 2006: Dedicado exclusivamente a la niñez, en donde se realizaron 54 talleres y 18 espectáculos infantiles.</p>		
<p>** Se premiaron a 62 proyectos, otorgándose \$2'658,000.00 entre los galardonados.</p>		

Difusión de la cultura

Principales acciones	Cantidad	Personas asistentes
Conciertos ofrecidos por la Orquesta Sinfónica del Estado de México.	75	36,673
Conciertos de temporada transmitidos por el Sistema de Radio y Televisión Mexiquense.	28	-
Discos compactos editados correspondientes al álbum OSEM Madrid 2003, OSEM París 2005 y OSEM Alemania 2002-2003.	8	-
Conciertos ofrecidos por la Orquesta Sinfónica Juvenil del Estado de México.	45	22,360
Presentaciones del Coro de la OSEM.	35	-

Preservación del patrimonio cultural

Conservación, restauración y difusión del patrimonio cultural

Principales acciones	Cantidad	Personas asistentes
Acervos restaurados, incluyendo pinturas de caballete, esculturas y obras de papel.	73	-
Exposiciones montadas en el marco de la Red Estatal de Museos.	361	512,320
Usuarios atendidos en la Red Estatal de Bibliotecas	4'718,602	-
Servicios bibliotecarios nuevos instalados en la Red Estatal de Bibliotecas.	16	-
Quinto Tianguis de Arte organizado (mas de 100 artistas con 500 obras).	1	2,600
Editoriales presentadas en las instalaciones de la quinta Feria Estatal del libro.	52	10,000

Equipamiento de bibliotecas y casas de cultura

Principales acciones	Cantidad	Personas asistentes
Bibliotecas públicas en la entidad mexiquense.	654	-
Principales acciones	Inversión superior a	
Equipamiento de biblioteca en la casa de cultura de Valle de Bravo (dotación de equipo de computo y mobiliario).	\$1'940,000	

Cultura física y deporte

Cultura física

Promoción de la actividad física y recreación

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Eventos de activación física en parques y jardines, así como en instituciones educativas en el marco de los Programas de Activación Física y Recreación, en coordinación con los Institutos y/o Consejos Municipales de Cultura Física y Deporte.	104	1'070,000

Atención a Consejos Municipales de Cultura Física y Deporte

Principales acciones	Cantidad	Instituciones beneficiadas
Paquetes de material deportivo entregados como apoyo a los Institutos y/o Consejos Municipales de Cultura Física y Deporte.	2,112	-
Material deportivo entregado a Instituciones educativas.		954

Deporte

Servicios a deportistas de alto rendimiento

Principales acciones	Cantidad	Deportistas beneficiados
Deportistas en evaluaciones morfofuncionales.	774	-
Exámenes médicos practicados.	6,716	-
Consultas de nutrición otorgadas.	1,412	-
Evaluaciones psicológicas practicadas.	2,022	-

Apoyos y estímulos para el deporte estatal

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Eventos deportivos incluidos en la Olimpiada Infantil y Juvenil 2006, en más de treinta y ocho deportes, durante el proceso de selección en la Olimpiada Nacional 2006.	144	27,000
Deportistas en el contingente del Estado de México en la etapa regional de la Olimpiada Nacional 2006, en 20 disciplinas.	1,152	-
Deportistas en el contingente del Estado de México en la etapa final de la Olimpiada Nacional Elite 2006, en 38 deportes.	1,049	-
Deportistas que integraron la delegación Estado de México en la Olimpiada Elite 2006.	268	-
Atletas del Estado de México en 21 disciplinas, integrados a la selección nacional para participar en los XX Juegos Centroamericano del Caribe 2006, celebrados en Cartagena, Colombia.	65	-
Estímulos y apoyos económicos a deportistas de alta competencia y talentos deportivos, para su asistencia a eventos nacionales e internacionales; así como a asociaciones deportivas de la entidad para el desarrollo de sus actividades.	\$17'700,000.00	-

Apoyos al deporte asociado y al deportista mexiquense

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Cursos de capacitación y actualización a los profesionales de las actividades físicas, deportivas y recreativas	29	638
Asesorías a los 125 municipios de la entidad, para la organización y realización de eventos en sus comunidades e instituciones deportivas, a través de visitas constantes.	876	-

Difusión y comunicación del deporte

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Impactos en medios de comunicación alcanzados.	7,120	-

Infraestructura deportiva

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Metros cuadrados ocupados en áreas creadas para la ampliación de la infraestructura deportiva, como meta lograda.	228,793	-

Operación de centros deportivos

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Usuarios de los servicios prestados en 17 disciplinas físicas por tres instalaciones deportivas.	647,685	-

Construcción de infraestructura deportiva

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Obras concluidas en diez municipios con un monto ejercido de \$29.09 millones.	12	123,200
Obras en proceso en tres municipios con un monto ejercido de \$9.49 millones.	4	32,000
Unidades deportivas como resultado de diez compromisos cumplidos dentro del PAI.	12	-
Unidades deportivas en proceso de conclusión como resultado de dos compromisos gubernamentales adicionales, en dos municipios.	2	-
Metros cuadrados alcanzados como meta en este programa.	184,542	-

Rehabilitación, ampliación y equipamiento de infraestructura deportiva

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Obras concluidas en materia de rehabilitación, ampliación y equipamiento de infraestructura deportiva en seis municipios con un monto ejercido de \$103.86 millones.	6	513,000
Metros cuadrados alcanzados como meta en este programa.	44,251	-

Investigación, ciencia y tecnología

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Reuniones de trabajo en municipios de la entidad coordinadas por el Instituto de Protección Civil, para la actualización de información disponible sobre peligros y riesgos que se presentan en cada municipio; asesoramiento a autoridades municipales y promoción de cursos.	57	-
Asesorías brindadas sobre diferentes aspectos de los problemas de riesgos, elaboración de Programas Municipales de Protección Civil y Planes Municipales de Contingencias.	38	-
Estudios técnicos de evaluación de riesgos realizados en materia de investigación científica y tecnológica.	27	-
Recomendaciones emitidas para prevención de riesgos de inundación, deslizamientos, colapsos, deslaves y derrumbes en diversos municipios.	205	-

(continúa)

Boletines semanales, mensuales, extraordinarios y anuales para informar a los responsables de dependencias que participan en el Plan Operativo del Volcán Popocatepetl sobre su actividad reportada por el CENAPRED.	71	-
Reportes emitidos del monitoreo de la actividad sísmica que afecta el territorio estatal, en coordinación con el Servicio Sismológico Nacional y el Sistema de Alerta Sísmica.	378	-

(finaliza)

Fomento y desarrollo de la ciencia y la tecnología

Proyectos de investigación

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Proyectos de investigación establecidos en materia agropecuaria.	33	-

Tecnologías en validación

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Tecnologías en validación establecidas en materia agropecuaria.	22	-

Lotes demostrativos

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Lotes demostrativos establecidos para dar a conocer las tecnologías que, mediante su validación, obtuvieron resultados satisfactorios en materia agropecuaria.	56	-

Producción de semilla

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Lotes establecidos para la producción de semilla, principalmente trigo, triticale, haba y maíz. Con el propósito de desarrollar los trabajos de investigación y poner a disposición de los productores precios inferiores a los del mercado.	43	-

Proyectos de investigación aplicada

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Proyectos de investigación aplicada por instituciones diversas de investigación y enseñanza agropecuaria.	20	-

Proyectos de validación de tecnología

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Proyectos de validación de tecnología que se llevaron al cabo por diferentes instituciones de investigación y enseñanza agropecuaria.	26	-

Proyectos integrales de transferencia de tecnología

Principales acciones	Cantidad	Instituciones beneficiadas
Proyectos integrales de transferencia de tecnología establecidos por diferentes instituciones de investigación y enseñanza agropecuaria.	36	-
Proyectos aprobados en áreas: medio ambiente y recursos naturales, salud, alimentos y desarrollo social y humano, en el marco de la convocatoria 2005-I, del Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica.	18	10
Trabajos concluidos en el rubro de investigación educativa de instituciones formadoras de docentes.	71*	-
* De los cuales fueron publicados 21.		

Fomento a la profesionalización para el desarrollo tecnológico

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Conferencias impartidas en planteles educativos, para la capacitación de personal institucional de educación superior y centros de investigación en el marco del Programa de Formación de Extensionistas Tecnológicos.	3	-
Cursos dirigidos al sector empresarial en el marco del Programa de Formación de Extensionistas Tecnológicos.	2	-
Escuelas primarias de la ciudad de Toluca en las que se realizaron actividades lúdicas en el marco del Programa de Formación de Extensionistas Tecnológicos.	4	-
Asesorías realizadas por el Centro de Asistencia Técnica a la Innovación en el Estado de México, para proteger la propiedad industrial.	40	-
Apoyos otorgados para cursar estudios de especialidad, maestría y doctorado a través del Programa de becas en estudios de postgrado.	-	209

Vinculación del sistema estatal de la ciencia y la tecnología

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Actividades desarrolladas en la décima segunda Semana Nacional de Ciencia y Tecnología en el Estado de México.	7,863	3'731,017
Talleres dirigidos a profesores de educación básica en 24 planteles incorporados al Programa Escuelas de Calidad, ubicados en nueve municipios.	7	320 profesores

(continúa)

Producción de trucha, bagre, carpa, lobina, rana toro y tilapia en las dos piscifactorías que opera el gobierno del Estado de México.	8'765,350	533 productores
Visitas de asistencia técnica a unidades de producción y embalses realizadas para mejorar los métodos productivos.	840	1,305

(finaliza)

Planeación y difusión de la ciencia y la tecnología

Eventos de capacitación

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Eventos de capacitación para apoyar el proceso de transferencia de tecnología en el sector agropecuario durante el periodo septiembre 2005 - junio 2006.	225	4,854 productores y técnicos 544 estudiantes entre otros.
Eventos en otros Estados de la República en los que participó el Estado de México.	9	110 productores y técnicos
Eventos de capacitación programados para el periodo julio - agosto 2006.	33	750 productores y técnicos aprox.

Eventos de difusión

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Eventos de difusión de tecnologías generadas por la investigación durante el periodo septiembre 2005 - junio 2006.	107	2,444 productores y técnicos 453 estudiantes entre otros.
Eventos fuera del Estado de México.	1	1
Eventos de difusión de tecnologías generadas por la investigación para el periodo julio - agosto 2006.	9	86 productores y técnicos aprox.

Publicaciones

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Publicaciones técnicas editadas con un tiraje de mil ejemplares cada una y distribuidas en los diversos eventos de capacitación y difusión.	16	3,785

Análisis de laboratorio

Principales acciones	Cantidad	Productores beneficiados
Análisis de suelos, aguas y plantas enfermas, realizados por los laboratorios del ICAMEX durante el periodo septiembre 2005 - agosto 2006.	3,444	848

Coordinación para el desarrollo regional

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiados
Subsecretarías de Gobierno Regional conformadas para lograr una mejor coordinación interinstitucional.	3	-
Direcciones Generales establecidas en territorio estatal, para fortalecer los canales de comunicación y acercamiento de los servidores públicos con la población y sus organizaciones.	16	-
Audiencias atendidas en las Direcciones Generales a integrantes de los diferentes niveles de gobierno, organizaciones sociopolíticas, grupos y ciudadanía en general.	15,820	-
Acuerdos en seguimiento, generados en las distintas regiones de la entidad para el cumplimiento de acciones que respondan a las demandas de la población.	923	-
Diagnósticos sociopolíticos municipales actualizados.	2,485	-
Evaluaciones al impacto de la ejecución de los principales programas, acciones y servicios del Gobierno del Estado.	96	-
Visitas realizadas en los diferentes municipios de la entidad para la detección oportuna de conflictos sociopolíticos que ponían en riesgo la tranquilidad y paz social.	56,261	-
Giras de trabajo que propiciaron un acercamiento con la sociedad en general.	829	-
Reuniones interinstitucionales donde se establecieron mesas de trabajo para el desarrollo de programas.	475	-
Informes dados a conocer en las reuniones interinstitucionales sobre la difusión de obra, servicios y programas sociales del Gobierno estatal en el ámbito municipal.	112	-

Coordinación y gestión de las políticas para el desarrollo social

Dirección y coordinación de las políticas para el desarrollo social

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES) instalados en el ámbito municipal.	125	-
Talleres impartidos para el fortalecimiento de la gestión social.	145	-
Gabinetes regionales instalados.	16	-
Reuniones interinstitucionales con los sectores social y privado.	1,683	-

Apoyo y asesoría para la conducción de las políticas para el desarrollo social

Principales acciones	Cantidad	Participantes
Ponencias presentadas en las catorce mesas de trabajo del Foro de Seguridad Social.	302	700
Preparación de carpetas de indicadores demográficos de 1950 a 2005 pertenecientes a las tres zonas y dieciséis regiones en que se divide el Estado.	-	-
Análisis de las transformaciones demográficas de las tres zonas y dieciséis regiones del Estado, realizado para disponer de elementos en la toma de decisiones de ámbito regional.	1	-

(continúa)

Plan sectorial de Seguridad Social 2006-2011, elaborado como documento rector de la política social en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.	1	-
---	---	---

(finaliza)

Seguimiento y control de las políticas de desarrollo social y combate a la pobreza

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Definición de políticas sociales – sectoriales del gasto de inversión estatal que permitirá priorizar las acciones regionales y sectoriales en la entidad.	-	-
Sistema de validación social diseñado para el direccionamiento del gasto de inversión.	-	-

Promoción de infraestructura básica

Principales acciones	Cantidad	Productores beneficiados
Créditos gestionados ante la federación para beneficio de productores de veintinueve municipios en nueve regiones del territorio estatal.	608	608
Empleos creados en 41 municipios de 10 regiones de la entidad a través del Programa de Empleo Temporal.	1,528	-

Promoción de proyectos asistenciales y productivos

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Obras gestionadas para 26 municipios de ocho regiones del Estado de México, en coordinación con la federación, municipios y beneficiarios. Programas Micro regiones y 3X1 para migrantes.	100	104,979
Obras gestionadas en nueve municipios de ocho regiones en el marco del Programa Hábitat.	458	432,297

Fomento para el desarrollo integral de las regiones del Estado

Zonas rurales marginadas

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Investigación documental sobre diversos temas realizada por el CEMAPEM.	-	-
Investigación Un Análisis del Programa Oportunidades en el Estado de México concluida.	-	-
Asesorías para el diseño de políticas públicas.	14	-
Eventos organizados en materia de formación y capacitación.	14	-

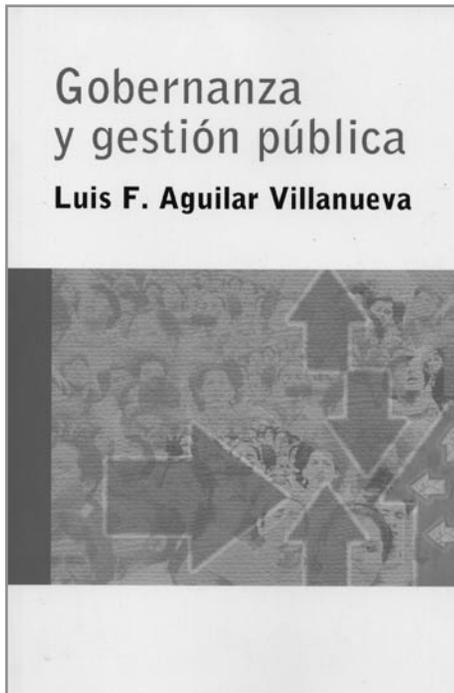
(continúa)

Foros especializados sobre diferentes temas de desarrollo social a los que asistieron el grupo de investigadores del CEMAPEM.	25	-
Trabajos registrados en la cuarta emisión del premio CEMAPEM.	28	-

(finaliza)

Zonas urbanas marginadas

Principales acciones	Cantidad	Personas beneficiadas
Números de boletines Actualidades publicados por el CEMAPEM, con un tiraje de 32 ejemplares (6 mil 880).	215	-
Números de la Agenda Estratégica Semanal publicados con un tiraje de 100 ejemplares semanales (4 mil 200).	42	-
Revistas editadas con dos mil ejemplares cada una.	4	-
Cuadernos para el desarrollo social editados con un tiraje de mil ejemplares cada uno.	3	-
Actualización y reedición de la Guía para la elaboración de proyectos productivos, con una impresión de dos mil ejemplares.	-	-
Actualizaciones de la página Web del CEMAPEM durante el periodo que se informa.	13	-
Participaciones en los medios de comunicación para la promoción de las actividades del CEMAPEM.	17	-
Documentos adquiridos sobre temas de desarrollo social, exclusión, marginación y pobreza, para el Centro de Documentación del CEMAPEM.	517	-



Gobernanza y *Gestión Pública*

Noé Pérez Bello*

Los tiempos actuales demuestran que la sociedad contemporánea tiene ritmos y velocidades de cambio y transformación inéditos, en donde los fenómenos sociales se han desembocado provocando incertidumbre en el destino de la humanidad; en este sentido, la globalización es una realidad que abarca los contextos económico, político, social y cultural, ante la cual las instituciones y las organizaciones gubernamentales modernas no pueden sustraerse debido a su impacto, ventajas, competencia, restricciones y retos. El tiempo actual es intenso en acontecimientos, lo cual exige la atención metódica y continua de las autoridades y los administradores del Estado para generar resultados eficaces en las sociedades abiertas y competitivas.

Ante las transformaciones dinámicas, las instituciones de la vida pública como el Estado, el Gobierno y la Administración pública tienen la oportunidad y responsabilidad de modificar sus estructuras, organización, procesos y servicios para multiplicar la eficiencia de sus acciones, satisfaciendo al mismo tiempo, las demandas ciudadanas a través de la correcta formulación y ejecución de las políticas públicas. Por tal motivo, es necesario valorar las

**Profesor de la Carrera de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*

aportaciones de la nueva gestión pública en el ámbito democrático para fortalecer los medios de respuesta institucional que permitan dar cauce a la participación ciudadana con base en los procesos de corresponsabilidad. El nexo entre políticas públicas y nueva gestión pública es interdependiente, motivo por el cual, son herramientas importantes para nutrir e impulsar el quehacer público – gubernamental atendiendo a la pluralidad de las demandas y presiones que son consustanciales al pluralismo de la sociedad contemporánea.

En este entorno de complejidad e incertidumbre de la vida pública, se inscribe el libro *Gobernaza y Gestión Pública* publicado por el Fondo de Cultura Económica en 2006, cuyo autor es Luis F. Aguilar Villanueva, distinguido catedrático tanto a nivel nacional como internacional. Es también una personalidad que se ocupa y preocupa desde hace algunas décadas por el estudio analítico y concienzudo de la Administración pública tanto en el aspecto profesional como en el académico, lo cual está demostrado por la amplia e importante obra publicada y difundida en diversos medios impresos sobre temas vinculados a los hechos y acontecimientos que inciden en el curso de los asuntos públicos, lo cual exige que gobernar y administrar sean acciones inseparables para dar tratamiento adecuado y eficaz solución a los problemas colectivos.

Gobernanza y gestión pública es una obra de investigación estricta, pulcra y amplia; se caracteriza por su importante valor intelectual y profesional; estudia, analiza y explica entre otros aspectos, la problemática actual que viven los gobiernos y las administraciones públicas tanto en los países anglosajones como latinoamericanos. Éstos intentan superar las costumbres y vestigios tradicionales que retrasan el salto definitivo a nuevos estadios de desarrollo. Sin

capacidad de gestión es difícil acceder a condiciones de vida que acrediten la existencia del buen gobierno en favor de la sociedad, porque es el principal objetivo de las instituciones responsables de la vida en común. Se desprende de la lectura de Aguilar Villanueva, que no hay dicotomía entre eficiencia y democracia; tampoco entre decisiones y acciones, entre medios y fines, situación que puntualiza el imperativo de que el desempeño de las Administraciones públicas sea más consistente, competitivo y legítimo.

En este sentido, la Administración pública juega un papel fundamental al convertirse en la institución medular que organiza al gobierno en la sociedad y éste debe asumir una acción clara y comprometida con los reclamos sociales, para legitimar su actuación y fortalecer su capacidad para desarrollar y asegurar la convivencia social a través de servicios eficientes que incrementen la calidad de vida de los ciudadanos y su participación en la nueva gobernanza visualizada como: “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse, para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”.

Para efectos de exposición, el libro de Aguilar Villanueva se estructura en cuatro capítulos que interrelacionados de manera congruente y explícita, conducen a la comprensión del interesante, sugerente y novedoso tema de la gobernanza y la gestión pública.

En el primer capítulo: gobernanza, el autor analiza las circunstancias actuales por las que transitan los gobiernos hacia nuevas formas de dirección en la sociedad que tengan mayor capacidad en sus acciones, las cuales son fortalecidas a la vez, con el apoyo de agentes

extragubernamentales, en el diseño e implementación de mejores soluciones a los de problemas de interés general, los cuales influyen con su complejidad, para que la Administración pública tenga por ruta nuevas tendencias que se vinculan al concepto gobernación/gobernanza y que la convierten en un factor esencial para el logro del buen gobierno.

En esta perspectiva, se formula la concepción y comprensión de la actual forma de gobernar que modifica la interpretación de la dirección protagónica de los gobernantes, que es propia de los ambientes políticos que corresponde más a la visión de la sociedad cerrada.

De este modo, el concepto de gobernanza permite entender al gobierno y la Administración pública en su carácter dinámico, en su acción y transformación, siempre vinculados a los cambios, movimientos y mecanismos sociales, para lograr resultados que acrediten su papel estratégico en la conservación y el desarrollo de la sociedad “más allá de la gobernabilidad y del gobernar del gobierno”.

El capítulo segundo: Nueva gestión pública, articula el análisis comparado de los enfoques angloamericano e iberoamericano de las reformas administrativas que son parte importante de una reforma mayor: la del Estado para evitar la reaparición de situaciones pasadas e improductivas y dotar a los gobiernos de elementos y facultades directivas que permitan enfrentar los desafíos y problemas de la globalización con respuestas inteligentes.

Se expone asimismo el trayecto histórico y el desarrollo de la Nueva Gestión Pública, así como de los modelos que explican las reformas administrativas con base en los consensos logrados en diversos países

comprometidos con los cambios en las organizaciones públicas. Éstos tienen fundamentos teóricos que acreditan su viabilidad “con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y responsabilidad de la acción pública”.

El tercer capítulo: Gestión estratégica, analiza el comportamiento gubernamental bajo los criterios comparativos de planificación estratégica y gestión estratégica. Con la primera los gobiernos proyectan y definen objetivos de manera autárquica, sin considerar restricciones y límites a sus capacidades y en un entorno adverso a sus propósitos; la gestión estratégica en cambio, pondera las posibilidades efectivas de orientar la acción institucional hacia los objetivos centrales de la toma de decisiones.

Un aspecto importante de los objetivos estratégicos que conciernen a la acción gubernamental, es el relativo a su desagregación en objetivos específicos para que respondan a circunstancias específicas y focalizadas, con el fin de realizar de manera eficiente, práctica y oportuna las actividades establecidas, proporcionado al mismo tiempo, un mejor servicio a los usuarios; en este caso, los ciudadanos de carne y hueso.

En el capítulo cuarto: Gestión de calidad, el autor expone la relación entre gestión estratégica y gestión de calidad como creación de valor para el cliente o usuario, dado que la gestión de calidad asegura y controla que los servicios cumplan los requerimientos demandados para la generación del valor esperado por el ciudadano cliente. La calidad es un “valor administrativo, principio de organización, requisito de operaciones y productos, lenguaje común, acaso cultura organizacional y estilo directivo gubernamental”.

El concepto de calidad se convierte en el principio básico del servicio público, pero advierte el autor, hay que tratarlo en su justa dimensión de valor administrativo y no considerarlo como la panacea que soluciona todos los problemas de la Administración pública, ya que su importancia fundamental radica en su vinculación con el ser humano en el contexto público.

Describe una serie de definiciones y características de la calidad, así como la formación y el desarrollo de la gestión de calidad considerando sus principios, los cuales se relacionan con el ciudadano cliente, es decir, con el ámbito de la sociedad civil que se integra con ciudadanos activos y organizados; asimismo analiza cómo la gestión de calidad reordena hacia adentro a las organizaciones gubernamentales, a partir de procesos encaminados a satisfacer las demandas ciudadanas.

Es importante destacar la relevancia del libro, así como su utilidad profesional y académica, en particular, porque analiza temas relevantes y actuales para la Administración pública de las sociedades competitivas, plurales y complejas. Su lectura es insoslayable para entender la realidad contemporánea de los fenómenos sociales, políticos y económicos que, sin duda, son grandes desafíos para la capacidad instalada de los gobiernos y las administraciones públicas.

El libro de Aguilar Villanueva tiene aportaciones innegables; analiza y explica con propiedad conceptual y metodológica temas y problemas que hoy día son parte sensible en la agenda de las Administraciones públicas. Denota el autor, un trabajo fino para caracterizar los elementos de estudio y con el auxilio del método, indaga, correlaciona y argumenta el sentido de sus propuestas. No hay duda que se trata

de una obra de madurez intelectual que proporciona ideas y conceptos de manera abundante para fortalecer a la disciplina contemporánea de la Administración pública y a la ciencia del gobierno. Los estudiosos e interesados en los asuntos administrativos y gubernamentales encontrarán en el libro referentes esclarecedores para comprender cómo la gobernanza y la gestión pública se asocian para formular nuevas respuestas ante las nuevas realidades que enfrentan los políticos y los administradores del Estado. En suma, el libro es fuente obligada de consulta tanto en la docencia, la investigación, la práctica profesional y el ejercicio de las tareas administrativas de los gobiernos.

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 2004-2007, 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 deberán 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 disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión 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 ensayos, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

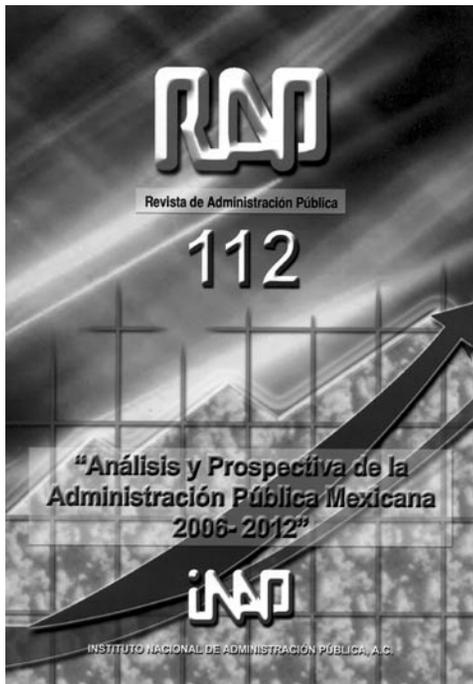
13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(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:

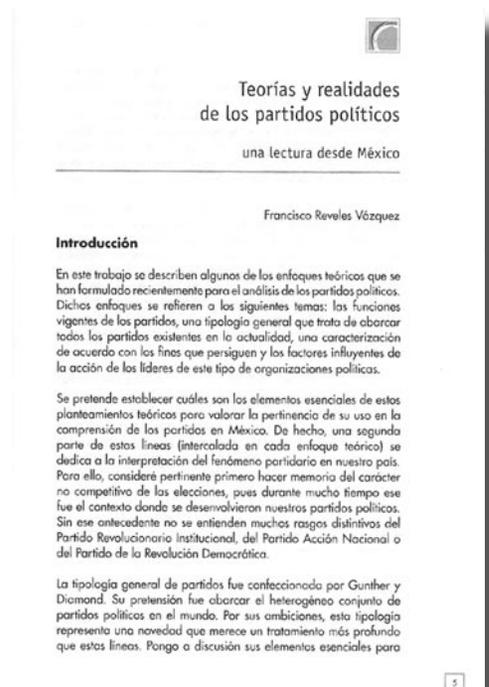
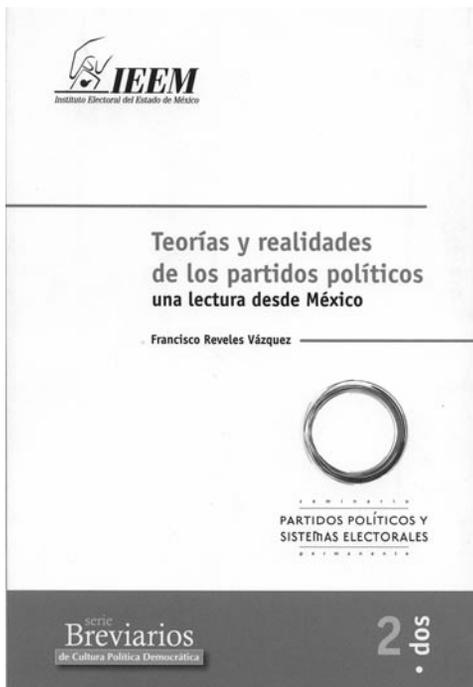
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



ÍNDICE		
INTRODUCCIÓN	Alejandro Carrillo Castro Presidente del INAP	13
PRÓLOGO	Andrés Caso Lombardo Miembro del Consejo de Honor del INAP	17
PROPUESTAS		21
RELATORÍA GENERAL		25
CONFERENCIAS Y COMENTARIOS		47
1. EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		49
1.1	Conferencia: "Modelos de Organización de la Administración Pública Mexicana 1917-2005", Alejandro Carrillo Castro, Fernando Solana Morales.	51
1.2	Conferencia: "Prospectiva de la Administración Pública Mexicana", Fernando Solana Morales.	63
2. LA REFORMA DEL ESTADO: EL MARCO JURÍDICO		69
2.1	Conferencia: "La Reforma del Estado: el Marco Jurídico", Diego Valadés.	71
2.2	Comentarios: Irma Cué Sarquís.	81
2.3	Comentarios: Clicerio Coello Garcés.	87
3. LA REFORMA DEL ESTADO: LA REFORMA ADMINISTRATIVA.		93
3.1	Conferencia: "La Reforma del Estado: la Reforma Administrativa", Ignacio Pichardo Pagaza.	95
3.2	Comentarios: María del Carmen Pardo.	103

4.	GOBERNABILIDAD Y DIVISIÓN DE PODERES.	107
4.1	Conferencia: "Gobernabilidad y División de Poderes", Manuel Camacho Solís.	109
4.2	Comentarios: Ricardo Uvalle Berrones.	117
4.3	Comentarios: Bernardo de la Garza.	123
5.	DESARROLLO ECONÓMICO, SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO.	129
5.1	Conferencia: "Desarrollo Económico, Sector Público y Sector Privado", Manuel Ramos Francia.	131
5.2	Comentarios: Carlos Bazzresch Parada.	161
6.	FEDERALISMO Y FORTALECIMIENTO DE LA REPÚBLICA.	169
6.1	Conferencia: "Federalismo y Fortalecimiento de la República", José Nathaliad González París.	171
6.2	Comentarios: Carlos Almada.	185
7.	ESTADO MODERNO, EFICIENTE, EFICAZ Y CON RENDICIÓN DE CUENTAS.	191
7.1	Conferencia: "Estado Moderno, Eficiente, Eficaz y con Rendición de Cuentas", Juan Molinar Horcasillas.	193
7.2	Comentarios: Luis Vázquez Cano	205
7.2	Comentarios: José Carreño Carón	211



desatar el debate y, sobre todo, para probar su clasificación en el contexto de los partidos políticos mexicanos.

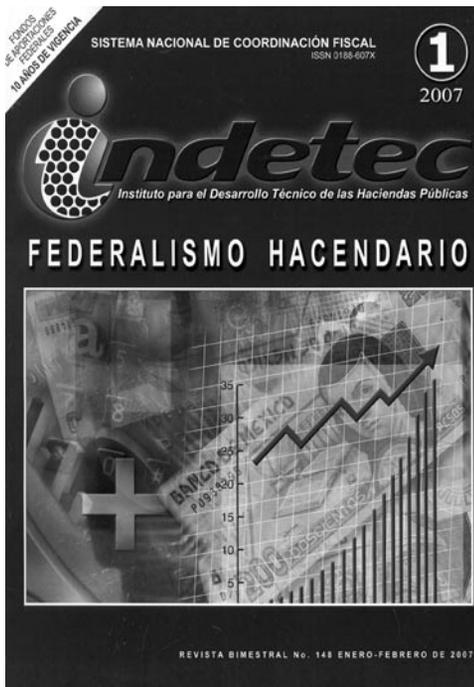
Presentamos también la caracterización que concibe la existencia de tres dimensiones de la acción partidista: el partido de gobierno, el partido de aparato y el partido de las bases. Aquí encontramos un nuevo modelo de partido, llamado por Katz y Mair como "partido cartel", el cual supone la disolución del hace poco predominante "partido profesional electoral". Finalmente, trataremos cuáles son los factores que delimitan a los dirigentes partidistas a la hora de determinar si las metas de la organización son votos, cargos o políticas.

Cunliffe y Diamond, como otros especialistas en la materia, reconocen la carencia de estudios de partidos de otros países fuera de Europa occidental y Estados Unidos. Su enfoque muestra mayor apertura a las realidades de Europa del este, Asia, África y América Latina. Algunas investigaciones destacan el papel de los partidos en las democracias incipientes, producto de la tercera ola de la democracia en el mundo. También podemos encontrar estudios sobre partidos en otras latitudes, más allá de las organizaciones que tradicionalmente sirvieron como parámetros para la comprensión de los nuestros.

Esta situación provocó, naturalmente, una escasez de estudios empíricos respecto de nuestras realidades. Un problema que aún no hemos resuelto del todo. En calidad de hipótesis, me atrevería a señalar que la clave no está en la carencia de éstos, sino en la ausencia de un enfoque comparativo. Hoy esa comparación puede llevarse a cabo con modelos todavía importados, pero que contribuyen a reconocer las particularidades de nuestro entorno o, al menos, parten de esa premisa general.

De entrada cabe recordar que los modelos teóricos deben ajustarse a la realidad y no a la inversa. Una premisa metodológica conocida pero necesaria de recordar en todo el proceso de nuestra investigación. No es gratuito que prácticamente todos los autores reconozcan las salvedades de sus esquemas teóricos.





Indetec
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

CONTENIDO

<p>INGRESOS Y FINANZAS NACIONALES</p> <p>3 Ley de Ingresos de la Federación 2007 <i>Carlos García López</i></p> <p>PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO</p> <p>11 Presupuesto de Egresos Federal para el Ejercicio 2007 <i>Vicente Manuel Hernández Saldaña</i></p> <p>17 Los Fondos de Aportaciones Federales en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 <i>José de Jesús Cuatrecasas Jiménez</i></p> <p>POLÍTICA FISCAL</p> <p>28 La Política Fiscal Federal para 2007 y sus Principales Reformas Fiscales <i>Luis García Saldaña</i></p> <p>37 Aspectos Relevantes para las Entidades Federativas de los Criterios Generales de Política Económica 2007 <i>Enrique Nicolás Barba</i></p> <p>COORDINACIÓN Y PARTICIPACIONES</p> <p>43 Situación de la Recaudación Federal Participable y de las Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios Estimada para el 2007 <i>Ana Sofía López Almagud</i></p> <p>47 Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios <i>Osmar Rodríguez León</i></p> <p>117 Trabajo del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones en Ingresos Federales <i>Miguel Ortiz Ruiz</i></p>	<p>COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA</p> <p>31 La Reforma Tributaria 2007: CFE, Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ISR, Activo, ISAN, e IIEPS</p> <p>73 Nuevo Cálculo de Parcialidades en el Código Fiscal de la Federación <i>Armando Encarnación Aguilera y José Federico Álvarez Arias</i></p> <p>92 Discriminación Fiscal para Efectos del Impuesto Sobre la Renta ISR <i>Luis Alberto Sánchez Zetococha</i></p> <p>100 Orden de Aplicación de los Tratados para Evitar la Doble Tributación <i>Araceli Hernández Saldaña</i></p> <p>DEUDA PÚBLICA</p> <p>89 Bases de la Creación de los Institutos para el Financiamiento de las Entidades Federativas <i>Osmar Rodríguez León</i></p> <p>SECCIÓN DE OPINIÓN</p> <p>124 Distribución de Competencias Hacendarias entre Ambitos de Gobierno en España <i>José María Castañeda Ordoñez</i></p> <p>133 La Plotería Musical y sus Efectos en la Fovision de Impuestos en Materia Fiscal y Aduanera <i>Isabel Olvera Guillén</i></p> <p>137 Apreciación Global sobre las Asociaciones Público-Privadas en el Reino Unido</p>
--	--



Ceremonias de la transición mexicana

11 PRESENTACIÓN

SECCIÓN TEMÁTICA

José Eduardo Zárate Hernández

19 EL RITUAL OFICIAL EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA MEXICANA

Álvaro F. López Lara

43 "JUNTOS VALEMOS MÁS QUE VOS..." EL RITUAL DEL INFORME PRESIDENCIAL Y EL NUEVO BALANCE DE PODERES EN MÉXICO

Salvador Maldonado Aranda

87 LAS CEREMONIAS DEL PRIMERO DE MAYO EN EL CAMBIO POLÍTICO MEXICANO

DOCUMENTO

121 EL CONFLICTO CRISTERO EN ZACATECAS SEGÚN LOS EXPEDIENTES JUDICIALES FEDERALES (1926-1936)
(Presentación de Luis Rubio HERNÁNDEZ)



C O N T E N I D O

SECCIÓN GENERAL

Eduardo L. Menéndez

- 147 DESAPARICIÓN, RESIGNIFICACIÓN O NUEVOS DESARROLLOS DE LOS LAZOS Y RITUALES SOCIALES

Luis Ramírez Sevilla

- 179 VOCES Y MEMORIAS DESDE ABAJO: COMUNISTAS Y GUERRILLEROS EN LA HISTORIA OFICIAL Y EL PRESENTE DEL PRD

RESEÑAS

Kate Crehan

- 229 GRAMSCI, CULTURA Y ANTROPOLOGÍA,
Barcelona, Edicions Bellaterra, 2004, 249 p.
(JORGE UZETA, EL COLEGIO DE MICHOACÁN)

Wendy James

- 241 THE CEREMONIAL ANIMAL: A NEW PORTRAIT OF ANTHROPOLOGY,
Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2003, 384 p.
(JANA CRISTINA RAMÍREZ BARRETO, UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO)



C O N T E N I D O



EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Convoca al Premio IAPEM 2006

Objetivo general:

Fomentar el estudio de la administración pública, a través del reconocimiento de investigaciones teóricas y teórico-prácticas que propicien el desarrollo del conocimiento y ejercicio publiadministrativo.

Convocatoria

Premio IAPEM 2006

Objetivos particulares:

1. De las investigaciones teóricas:

Impulsar la realización de investigaciones teóricas de calidad que contribuyan, desde un punto de vista sólidamente disciplinario o multidisciplinario, al estudio y comprensión de la evolución, actualidad, tendencias y prospectiva de la administración pública.

2. De las investigaciones teórico-prácticas:

Estimular la realización de investigaciones de calidad que centren su interés en la formulación de propuestas teórico-prácticas, que contribuyan al desarrollo de la administración pública. Los estudios de caso deberán circunscribirse al Estado de México.

La presente convocatoria se regirá por las siguientes Bases:

PRIMERA. Podrán participar los asociados del Instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en contribuir a mejorar la administración pública estatal y municipal a través de la vinculación de la investigación teórica y de su aplicación práctica.

SEGUNDA. Los trabajos de investigación, estudios de caso o aplicación, podrán abordar con énfasis en el Estado de México y/o alguno(s) de sus municipios, temáticas propias de administración pública o ciencias afines.

TERCERA. De los trabajos:

1. Deberán presentarse en español, en original impreso y seis copias, adjuntando versión electrónica en disco de 3.5 o CD.
2. Las investigaciones deberán tener una extensión mínima de 120 páginas y máxima de 300 con texto a una cara (incluyendo cuadros, gráficas y mapas), en tamaño carta, interlineado a doble espacio, en tipo de letra Arial en 12 puntos.
3. Deberán remitirse bajo seudónimo, suprimiendo cualquier elemento que identifique en su interior al(los) autor(es), quien(es) acompañará(n) con un sobre cerrado (con la leyenda Identidad) los datos necesarios para su identificación: seudónimo, título de la investigación, nombre completo, domicilio, teléfono(s), dirección electrónica y síntesis de currículum vitae.

4. El plazo de entrega de trabajos finaliza a las 18:00 horas del día 15 de junio de 2007, y podrán entregarse directamente en las instalaciones del IAPEM, o remitirse por correo certificado o por servicio de paquetería especializado, a las oficinas centrales o a las Delegaciones Regionales del Instituto de Administración Pública del Estado de México (consultar direcciones al final de la Convocatoria).

5. Los concursantes recibirán un comprobante de recepción de sus trabajos, previa constatación de que cumplen con las Bases de la presente Convocatoria.

6. Los sobres cerrados con los datos señalados en párrafos anteriores, deberán ser dirigidos a Premio IAPEM 2006. Tradición y Excelencia, mismos que serán remitidos al Notario Público para su resguardo, quien levantará el acta y dará a conocer la identidad de los participantes, una vez que el Jurado emita su veredicto después de valorar todos los trabajos presentados.

CUARTA. No podrán concursar:

1. Los trabajos en cuya elaboración hubiesen participado más de 3 personas.

2. Las investigaciones Teóricas y Teórico-Prácticas Institucionales o aquellas contratadas por alguna dependencia o entidad pública o privada, que no cuenten con la autorización por escrito del representante legal.

3. Las que hubiesen sido publicadas o galardonadas en certámenes previos o promocionados al mismo tiempo que al presente u otros.

4. Manuales, monografías, guías e instructivos.

5. Aquellas personas que hubiesen recibido el Premio IAPEM en certámenes anteriores; que se encuentren trabajando en el Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., o que formen parte de su actual Consejo Directivo o Comité de Trabajo.

QUINTA. No se devolverán originales ni copias de los trabajos registrados.

SEXTA. Podrán inscribirse tesis que sirvan para obtener un grado académico en administración pública o en disciplinas afines, siempre y cuando sus bases y planteamientos sean actuales y no hayan sido publicadas.

SÉPTIMA. Los criterios de evaluación de las investigaciones teóricas y teórico-prácticas, serán los siguientes:

1. Vinculación.- Del contenido del trabajo con los objetivos del Certamen.

2. Originalidad.- Carácter innovador del trabajo.

3. Relevancia.- Aportaciones teóricas y/o prácticas que coadyuven a la solución de problemas actuales de la gestión pública con énfasis en el ámbito local.

4. Rigor metodológico.- Comprende lo relacionado a la sustentación teórica y manejo de los referentes teóricos y empíricos; congruencia en el desarrollo de los planteamientos teóricos y el manejo de fuentes, estudio de casos y análisis de información de primera mano y/o fuentes secundarias; análisis, interpretación, elaboración de conclusiones y manejo de referencias y citas de las fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales, electrónicas, técnicas y estadísticas, de acuerdo a cada caso.

5. Estilo.- Claridad y coherencia en la exposición y manejo adecuado del lenguaje.

6. Oportunidad.- Vigencia de la información.

OCTAVA. Del Jurado:

Se integrará un sólo Jurado para dictaminar sobre los trabajos presentados, mismo que estará conformado con un representante de cada una de las instituciones que se mencionan a continuación:

- Gobierno del Estado de México.
- Universidad Autónoma del Estado de México.
- Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- El Colegio Mexiquense, A.C.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

NOVENA. El Jurado será presidido por el Presidente del Consejo Directivo del IAPEM; el Secretario Ejecutivo del mismo fungirá como Secretario en la sesión en que se determinen los resultados.

DÉCIMA. El Jurado podrá eventualmente, declarar desierto alguna de las categorías de premiación, si considera que los trabajos presentados no cumplen con los términos establecidos en esta Convocatoria.

DECIMOPRIMERA. El dictamen del Jurado será inapelable y se dará a conocer el 3 de septiembre de 2007, a través de la página electrónica del Instituto y en listas que se publicarán en las sedes del IAPEM.

DECIMOSEGUNDA. De los premios y distinciones:

Los premios se dividen en tres galardones que consisten en:

- Primer Lugar: \$100 000.00 (cien mil pesos M.N.), diploma y publicación de la obra.
- Segundo Lugar: \$50 000.00 (cincuenta mil pesos M.N.) y diploma.
- Mención Honorífica: Diploma y una colección de publicaciones del IAPEM.

DECIMOTERCERA. De la publicación:

El Instituto se reserva el derecho de publicar los trabajos que el Jurado expresamente recomiende. El (los) autor(es), al registrar su trabajo, reconoce(n) que lo hace(n) bajo el entendido de que, si resulta(n) galardonado(s) cede(n) al IAPEM los derechos de autor sobre su(s) respectivo(s) trabajo(s) registrado(s).

DECIMOCUARTA. En su caso, para la publicación del (los) trabajo(s) galardonado(s), el (los) autor(es) deberá(n) atender puntual y oportunamente las recomendaciones indicadas por el Jurado.

DECIMOQUINTA. A criterio de la mayoría de los integrantes del Jurado podrán publicarse y/o otorgarse otra clase de distinciones a alguna(s) de las investigaciones.

DECIMOSEXTA. Todo asunto relativo al certamen Premio IAPEM 2006, no previsto en esta Convocatoria, será resuelto por el Jurado.

colofón

