

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

Beatriz Alarcón Osornio
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) 59 71 17 31

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, 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 Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(diciembre 2006)

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

Editorial

La perspectiva de la Administración pública en el tiempo de la sociedad global, tiene facetas importantes de referencia para situar el lugar que ocupa en la construcción y el desarrollo de los sistemas de vida, los cuales son elementos activos que se nutren con la aportación de las capacidades individuales, colectivas y organizativas que sustentan los movimientos articulados de las relaciones vivas que caracterizan a una comunidad. Éstos son fruto de las interacciones que maduran con base en la intencionalidad y axiología de los actores sociales y políticos, los cuales reflejan cómo la coincidencia o divergencia de los intereses, es la pauta para situar la acción pública en la sociedad, la economía de mercado y los espacios de la vida política. Los sistemas de vida aluden a las capacidades y proyectos que se invocan para dar cumplimiento a los objetivos y metas que se estructuran en la sociedad civil y que tienen impacto en la orientación de las decisiones colectivas, porque son influidas por diversas organizaciones que, en un esquema de abajo hacia arriba, dan vida a la democratización del poder.

En una dinámica intensa, los sistemas de vida indican cómo las personas, las agrupaciones, las reglas de convivencia, las aptitudes colectivas, los propósitos comunes y las estrategias de acción son la constante más organizada y sobresaliente en el mundo de la pluralidad democrática. Ante ésta situación, la Administración pública enfrenta realidades en las cuales la energía multiplicadora

de las organizaciones de la sociedad, juega un papel activo en la definición y el cumplimiento de las metas colectivas.

A diferencia de los tiempos del estatismo intenso en el cual la Administración pública desempeñaba tareas más de carácter gubernamental, no tanto público, en la actualidad tiene más visibilidad pública porque el escrutinio de los ciudadanos la obliga a no encerrarse en sí misma, sino que debe actuar de cara a los protagonistas y poderes de la vida asociada. La Administración pública del estatismo sobredilatado, no tiene cabida en realidades cada vez más públicas que se forman y extienden en la sociedad y en esa medida, su nexos con los sistemas de vida es también cada vez más acrecentado.

Hoy los asuntos públicos son el foco de atención de la Administración pública para fines de convocatoria, coordinación y capacidad de gestión. Las prácticas cupulares que decidían de manera abrumadora el curso de los acontecimientos en la sociedad civil, ha llegado a su fin, porque en las esferas de lo privado, lo público y lo social hay capacidad de organización para no ceder espacios de gestión.

Lo privado se entiende como el núcleo en el cual se localizan las voluntades individuales que aportan iniciativa, recursos y capacidades a la vida asociada; constituye además, el punto de partida para identificar la riqueza que la sociedad tiene para alentar sus propias oportunidades de vida desde el ángulo de los rendimientos productivos.

Lo público es el lugar en el cual encuentran los diversos tipos de colaboración y trabajo emprendedor que pueden aprovecharse por parte de la autoridad para que, mediante las políticas públicas, sea factible la gestión exitosa de los asuntos comunes, dando paso al aprovechamiento de las energías que deben incrementarse a favor de la vida comunitaria.

Lo social se advierte en la nutrida vitalidad que constituyen la participación y la cogestión sociales, mismas que dan cuenta de la existencia de organizaciones que no son del Estado ni del mercado y que, con su visión, recursos y propuestas, enriquecen la gestión de la vida en común al ocuparse de temas sensibles como la defensa de los derechos humanos, el trabajo altruista, el trabajo comunitario, las aportaciones del capital social y la causa de los derechos de género.

Tanto lo privado como lo público y lo social, son esferas de ubicación imprescindibles para la Administración pública contemporánea, dado que lo relacionado con los asuntos y problemas comunes exige más que exclusividad para su atención, dar pasos encaminados a sumar las aportaciones que se gestan y consolidan como sistemas de vida. En la actualidad, lo individual, lo común y lo compartido son también reflejo de cómo los sistemas de vida avanzan de manera tan rápida, que el ayer ya es historia. Frente a condiciones de tiempo y velocidad social y política en materia de acontecimientos regulares y extraordinarios, la Administración pública

no sólo debe estar alerta para responder, sino tener capacidad de respuesta para que en un ejercicio de previsión, corrección y prospectiva, cumpla las tareas que tiene encomendadas con eficacia y sentido de oportunidad.

El tiempo programado -controles, rutinas, procedimientos y prácticas metódicas- es ahora uno más ante el tiempo de la incertidumbre, el tiempo probable y el tiempo del azar en los cuales no hay un sitio para la certidumbre. La racionalidad a priori -preparación de condiciones y oportunidades para actuar en diversos contextos- necesita combinarse con la racionalidad posdecisional -cumplimiento del plan de acción y momento de resultados conseguidos- la cual acredita la verdadera aptitud para gobernar y administrar la sociedad. Una y otra indican momentos distintos pero conectados que dan cauce a las decisiones y acciones de la Administración pública.

Como recurso escaso, el tiempo es para los políticos y los administradores de lo público, un hecho ineludible para definir rutas, planes y estrategias que permitan influir en los acontecimientos cotidianos. La inversión del poder depende de cómo se aprovecha el tiempo para convertirlo en oportunidad de decisión para ventaja de la acción gubernamental y administrativa. Le corresponde a la Administración pública no ceñirse a la visión clásica en el sentido de que es posible tener todo "bajo control". El mejor control en el tiempo de la globalidad depende de cómo se responde con eficacia a lo previsto y a las

contingencias; en este sentido, los instrumentos que utiliza más que precisos, deben ser finos para leer el significado de los fenómenos, los acontecimientos y los sucesos.

De la lectura de la realidad se desprenden los criterios y procedimientos para dar vida a la toma de las decisiones y a los procesos de implementación que sustentan las políticas públicas. Si la lectura se efectúa únicamente de cara al presente, se corre el riesgo de no visualizar y descubrir la complejidad del futuro. La Administración pública tiene que rebasar lo inmediato y centrar sus capacidades en el mediano y largo plazo porque juegan un papel importante en la definición y construcción de las decisiones públicas.

La Administración pública no debe quedarse únicamente en el renglón de lo urgente y lo presente, sino que en su condición de institución común a los miembros de la comunidad civil y política, lo importante para su vida institucional siempre está por venir. El tiempo por venir, aunque esperado en algún sentido, es de incertidumbre, pero la Administración pública no debe suspender acciones y estrategias para superarla; por el contrario, la incertidumbre no debe entenderse en términos negativos, sino de modo razonable porque pueden utilizarse medios y estrategias para que sea objeto de institucionalización, es decir, de capacidad de respuesta con recursos políticos, metodológicos, tecnológicos y heurísticos. La institucionalización de la incertidumbre da paso a acciones que se orientan a evitar que la confusión, el

desconcierto y la anarquía le tomen la delantera a la capacidad de gobernar.

En consecuencia, la Administración pública debe entenderse en el plano de lo viable y lo factible, no de lo deseable porque es producto y productora de relaciones de poder que se extienden en la complejidad organizada de la vida comunitaria. La realidad ineluctable que la Administración pública enfrenta se integra por actores, condiciones, factores, apoyos, resistencias, negociación y presiones que se combinan con intensidad, generando relaciones de influencia que se extienden en los diversos espacios colectivos; por tanto, no hay margen para pretender transitar por la senda de lo deseable, cuando lo viable y lo factible son producto de condiciones ineluctables de vida que suman a la vez, oportunidades y desventajas para el ejercicio del poder.

Lo importante para la Administración pública es que tenga capacidad de adaptación para sobrevivir y desarrollarse en condiciones propias y ajenas. El saldo de su capacidad de respuesta depende de cómo los políticos y los administradores públicos aprovechan su capacidad instalada para situarla en el desempeño multifacético, no restrictivo de las variables sociales, económicas y políticas. El desempeño multifacético es el desideratum que obliga a los responsables de la Administración pública a producir en el mundo de sus capacidades institucionales, las tácticas y estrategias que aseguren la conducción del Estado, la eficacia del gobierno y la gobernabilidad en la sociedad civil.

El desempeño multifacético es también uno de los arquetipos más conspicuos para comprender y entender a la Administración pública más allá de ortodoxias y heterodoxias. El pragmatismo creativo es el camino que la Administración pública ha de seguir para convertir los problemas en oportunidades de vida, las restricciones formales e informales en estrategias de acción; la incertidumbre azarosa en respuestas aproximadas que permitan llegar a soluciones útiles; las decisiones tensas en cursos de acción eficaz.

El pragmatismo creativo no implica ausencia de compromiso público y social de la Administración pública con la vida comunitaria, sino aumento y desarrollo de su capacidad de respuesta para que contribuya al ejercicio inteligente y visionario del gobierno. El pragmatismo creativo no se ciñe a ideologías santificadas, sino a soluciones realistas que fincan en el aprovechamiento de los sistemas cognoscitivos, la ventaja de potenciar la calidad de vida en la sociedad. El nexo entre desempeño multifacético y pragmatismo creativo define a la Administración pública contemporánea como una institución que revalora lo privado, lo público y lo social en la óptica de las sinergias, no de la confrontación o la exclusión de los sistemas de vida.

En este número se analizan asuntos relacionados con la gobernabilidad, la corrupción, la segregación laboral, las cuestiones migratorias, los problemas visuales en población infantil, la planeación

democrática, el servicio de carrera y el desarrollo humano. Estas cuestiones son parte de la compleja operación administrativa y gubernamental que se desarrolla en términos institucionales, lo cual refleja la exigencia de atender, procesar y solucionar con eficacia las demandas en competencia, que germinan y se expresan en diversos puntos de la vida colectiva.

Contenido

Artículos	13
El horizonte de la gobernabilidad democrática: <i>¿solución efectiva o paradoja de la modernidad?</i> <i>Maximiliano García Guzmán</i>	13
Corrupción: Un problema público de carácter <i>multidimensional</i> <i>David Aguilar Rodríguez</i>	55
Políticas públicas, segregación laboral de mujeres <i>con estudios superiores en México y teoría de la inversión del capital humano</i> <i>Corina Cuevas Renaud</i>	101
Políticas públicas y migración internacional <i>contemporánea</i> <i>Saúl Vargas Paredes</i>	133
Atención a niños con debilidades visuales en <i>Escuelas Públicas. El caso del Programa Ver Bien para Aprender Mejor México 1998-2005</i> <i>Alfredo Flores Barrón</i>	163
Planeación democrática para el desarrollo del <i>Estado de México</i> <i>Antonio Chemor Ruiz</i>	201
El Servicio Público de Carrera en la Secretaría de <i>Relaciones Exteriores: reforma institucional de su operación</i> <i>Oscar Hernández Albarrán</i>	231
Gobernabilidad y desarrollo humano en <i>el Estado de México</i> <i>Francisco R. Mijares Márquez</i>	303

Agenda Glocal	323
Acuerdo de Convergencia de Servicios Fijos de Telefonía Local y Televisión y/o Audio Restringidos que se proporcionan a través de Redes Públicas Alámbricas e Inalámbricas	
Numeralia	379
Estadística anual de las finanzas públicas estatales	379
Reseña de Libro	413
Gestión Pública y Governance <i>Reseña elaborada por: Ricardo Uvalle Berrones</i>	413
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	419
Revistas de interés	425



Abstract

El horizonte de la gobernabilidad democrática: ¿solución efectiva o paradoja de la modernidad?

Maximiliano García Guzmán*

El autor explica los alcances, tiempos y retos de la globalidad contemporánea, destacando los actores, procesos y acciones que la definen como un requisito básico para asegurar el desempeño institucional de la democracia, entendida como un sistema de respuestas que se orienta a la atención, procesamiento y solución de los problemas de la comunidad de manera pacífica, reconociendo la existencia de actores distintos en la construcción de los acuerdos y en la distribución de los beneficios que deben generar efectos positivos para evitar que las tensiones y las contradicciones sacudan de modo violento a la sociedad civil.

Palabras clave: Democracia, Estado, gobernabilidad, sociedad y tensiones.

The author explains the reaches, times and challenges of the contemporary globality, honoring the actors, processes and actions that define it as a basic requirement to assure the institutional performance of democracy, understood like a system of answers that is oriented to the attention, processing and solution of problems of the community in pacific way, recognizing the existence of different actors in the construction of the agreements and in the distribution of the benefits that must generate positive effects to avoid the tensions and contradictions to shake in violent way the civil society.

** Profesor de Políticas Públicas en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Candidato a Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

Key words: Democracy, State, governability, society and tensions.

Introducción

Un fantasma recorre ya no sólo toda Europa, sino la mayoría de los países del mundo: la gobernabilidad. Ciertamente, hoy en día la sociedad, el mercado y el Estado son testigos y actores de nuevas dinámicas que configuran no sólo la relación que mantienen entre ellos, sino que también modifican sus propios procesos internos (de ahí el símil, aunque no pueda llegar muy lejos, con la expresión marxista del comunismo). En efecto, los vínculos intrínsecos y extrínsecos de esas relaciones nos hacen partícipes de nuevas realidades que plantean, como consecuencia lógica, nuevas necesidades de análisis, de construcción de categorías teóricas y de conceptos claros que permitan denotar y entender al menos una parte de la realidad compleja en la que nos desenvolvemos.

Efectivamente, lograr el gobierno democrático de las sociedades contemporáneas se convierte cada vez más en una tarea difícil y compleja. El cuerpo político de los diversos países (sobre todo los occidentales) se enfrenta hoy día con presiones de distintas clases que, en su conjunto, pueden erosionar o producir efectos negativos para la propia democracia. En este sentido, se observa que las exigencias crecientes de los distintos sectores de la ciudadanía generan demandas que son con frecuencia contradictorias, lo cual dificulta en gran medida la tarea de gobernar.

Es necesario encontrar, por tanto, nuevas caracterizaciones analíticas y normativas para describir y modificar diversas situaciones problemáticas que se definen por su novedad, pero que también sean útiles para seguir trabajando sobre la solución de antiguas situaciones de conflicto que

aún persisten. Uno de los medios tradicionales que permiten abordar esos problemas es justamente la política, la cual también se ha visto influida por ese panorama complejo de la realidad, lo que la ha obligado a formular y reformular sus bases teórico – conceptuales, e incluso su propia dinámica práctica. Esa nueva concepción de la política se sustenta en un concepto que, como muchos de ellos en ciencias sociales, no está exento de polémica y debate por parte de algunos autores, me refiero específicamente a la categoría “governabilidad”.

La gobernabilidad en la actualidad es un tema de interés mundial no sólo en el ámbito académico, sino también entre los diversos círculos políticos, económicos y sociales donde se observa en concreto la forma en la que se ejerce o se consigue. Ello toma relevancia al situarnos en un contexto caracterizado por paradojas y contradicciones, donde el bienestar y el progreso aparentes ocultan en ocasiones determinados procesos que si bien se han logrado mitigar, no se han visualizado en toda su magnitud, y mucho menos en la forma en la que se vinculan y se hacen interdependientes los ahora llamados problemas de gobernabilidad. Por ello, es necesario comenzar a pensar la política de este nuevo siglo en términos de una nueva cultura de la gobernabilidad, lo cual si bien no arroja respuestas univocas y definitivas a la problemática de los asuntos públicos, se presenta como un buen inicio de análisis. Es necesario reconocer que no sólo nos enfrentamos actualmente a una forma diferente de abordar problemas conocidos, sino también a la necesidad de entender y solucionar conflictos nuevos que requieren, para su estudio, de un concepto exento de polémicas derivadas de discusiones teóricas pasadas, cuyo marco de aplicación y referencia era el mundo bipolar.

El reto, en este sentido, es que la noción de gobernabilidad termine de transitar por el “enamoramamiento” inicial del concepto, pues ello implica,

desafortunadamente, entenderlo como una palabra que abarca todo fenómeno social y de gobierno que denota conflicto. Y aún más, es necesario avanzar en la construcción del concepto de “governabilidad democrática”, que implica un esfuerzo analítico todavía mayor, pues es imperativo profundizar en su denominación, caracterización, vinculación con otros elementos, y sobre todo, en la delimitación de su horizonte de aplicación.

Ello toma sentido frente a la actual desconfianza inicial por la palabra, pues como se comentó, a partir de cierto momento que todo es gobernabilidad, para asegurar mayorías parlamentarias a los presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, o bien, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el Estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir conflictos y desastres, y proveer bienes públicos, entre otros aspectos.

En suma, resulta indispensable reflexionar sobre el sentido de la idea del concepto gobernabilidad (vinculándolo con la idea de democracia), caracterizándolo en sus distintos niveles de aplicación; señalando la importancia de los procesos políticos que lo acompañan y las nuevas configuraciones sociales que imponen nuevas lógicas de análisis; puntualizando su interacción con las instituciones democráticas vinculadas a la idea de legitimidad y eficiencia; visualizar su situación actual y sus temas pendientes, y sobre todo esclarecer su utilidad para el desarrollo humano, siendo estos elementos los contenidos específicos de este trabajo. Contexto histórico del surgimiento de la gobernabilidad.

Contexto histórico del surgimiento de la gobernabilidad

La gobernabilidad está efectivamente convirtiéndose en uno de los problemas de nuestro tiempo. En 1975 Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre “la gobernabilidad de las democracias” que produjo no poca polémica.¹ La tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón, Canadá y Estados Unidos los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, autoridad, marcos institucionales y de capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva.

En ese marco, para conjurar los riesgos de ingobernabilidad, se propusieron cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno, sino también en la actitud de los ciudadanos. Con ello da inicio la crisis fiscal de las democracias avanzadas, vinculado a esto, el cuestionamiento del Estado de Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial.

Durante el último cuarto del siglo pasado, las democracias occidentales protagonizaron un drástico reajuste de sus economías, sociedades, modos de gestión privado y público. Asimismo, aparece un nuevo uso de la palabra “gobernabilidad”, donde el centro del debate era que la transición a la democracia y la democracia misma fueran “gobernables”, tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y político.

¹ Crozier, M.J.; Huntington, S.P.; Watanuki, J., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Estados Unidos, New York University Press, 1975.

En este sentido, es que se ubicó (como se señala en el informe de la Comisión Trilateral) los problemas de gobernabilidad como la brecha creciente entre demandas sociales fragmentadas y en expansión, y gobiernos cada vez más faltos de recursos, de autoridad y de marcos institucionales. En suma, se hacía alusión a una patología de los sistemas sociales que ahora se describe y califica como ingobernabilidad.

En este origen histórico se generó cierto consenso de que el surgimiento de la gobernabilidad era consecuencia directa de la lucha por democratizar los regímenes políticos, pero sobre todo por el despertar de la ciudadanía en los asuntos públicos. Tan es así, que en una de sus acepciones más actuales, la preocupación central de la gobernabilidad es la construcción de un modo de gobernar donde los actores (públicos, privados y sociales) participan en el ciclo de políticas y se caracterizan por su autonomía, interdependencia y la conformación de redes.

Desde este punto de vista, el rol o la responsabilidad social del Estado pasó de concentrarse en el establecimiento y legitimación de la democracia como sistema político, a la necesidad de incrementar su capacidad institucional para fortalecerla como un verdadero estilo de vida. Como parte de esos nuevos mecanismos institucionales, cabe recordar, el Estado se planteó la redefinición de los contenidos y alcances de su intervención social, sobre todo al reducir su rol de empresario, empleador y subsidiador de la actividad económica (lo que también impactó el alcance de su actuación en cuanto a promotor del bienestar social). En específico, esta línea de acción trajo consigo otra serie de fenómenos:

- Muchas de las reformas orientadas a lograr un Estado de menor tamaño, consiguieron efectivamente reducir el aparato estatal, sin embargo, el precio fue un fuerte debilitamiento en su capacidad institucional.
- Los gobiernos sub-nacionales, formalmente más involucrados en los procesos decisorios, no lograron reforzar sus propias capacidades de gestión.
- Por otro lado, los gobiernos en su mayoría apuntaron a fortalecer el aparato estatal remanente, es decir, pasaron de la tesis de “menos Estado” hacia otra de “un mejor Estado”, asumiendo que él mismo es un instrumento indispensable para el desarrollo.
- Se observó, en un plano administrativo, que la profesionalización de la función pública es condición importante para lograr una mejor gestión estatal, lo que implica conseguir que el personal al servicio del Estado y la propia organización gubernamental adquieran una serie de atributos como el mérito, objetividad, honestidad, responsabilidad y la adhesión a valores democráticos.

Es justamente en este marco contextual que tiene surgimiento la actual idea de gobernabilidad, y cuya caracterización es importante en el sentido de que permite visualizarla no solo como una categoría teórica (analítica), sino también práctica como se le planteó desde su inicio.

Así las cosas (y a partir de esa revisión de contexto), para darle operatividad al análisis de la problemática de la gobernabilidad, al menos en el sentido analítico, es necesario distinguir tres grandes ejes que ya no deben dar lugar a la ambigüedad: primero, delimitar conceptualmente la problemática, es decir, saber a qué hace referencia la gobernabilidad; segundo, una vez ubicado el concepto, el análisis debe avanzar para saber cómo identificar y denominar a los diversos grados o niveles de gobernabilidad, pues se parte del hecho de que no es una categoría absoluta ni un concepto unidimensional que haga uso maniqueo de los problemas propios, que van desde el déficit hasta las auténticas crisis de gobernabilidad; y tercero, dimensionar los elementos anteriores en el contexto de los regímenes democráticos, para entender y consolidar las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad. Esta discusión de los tres ejes se presenta en los siguientes apartados.

Gobernabilidad democrática: ¿vino viejo en botella nueva?

“La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada”.² Esta es la premisa de la que parten Arbós y Giner al determinar que el gobierno, en términos generales y como punto de arranque del estudio de la gobernabilidad, cumple sus funciones por medio de diversos elementos y características que le son inherentes: ostenta la autoridad suprema del Estado; transmite órdenes a los individuos en las distintas esferas (económica, política, social) de

²Arbós, Xavier y Salvador Giner. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, México, Editorial Siglo XXI, 1998, p. 4.

acuerdo a determinados límites; distribuye y redistribuye los recursos; se responsabiliza del manejo de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular; etc.

Todos esos elementos, y otros que podrían agregarse en función del tipo de régimen que queramos caracterizar, están vinculados por dos aspectos fundamentales que atraviesan toda la acción de gobierno: legitimidad y eficiencia. Ambas categorías, lejos de ser un referente conceptual abstracto, configuran la forma en la que el gobierno se interrelaciona con la sociedad y, todavía más importante, conforman la base para la construcción de lo que hoy en día hemos denominado “governabilidad democrática”, la cual, a manera de acercamiento al concepto, puede concebirse como la capacidad de gobierno dotada de legitimidad colectiva y a la vez de una posibilidad de regimiento eficaz de la vida pública.

En efecto, al destacar la gobernabilidad se alude en términos modestos a la capacidad de gobierno, pero cuando intentamos introducir el concepto en una sociedad que es, se proclama o pretende ser democrática, el vocablo es rebasado y por tanto, es necesario fortalecerlo con otros elementos que permitan englobar en cierta forma las necesidades de ese tipo de conformación política (la democracia), función que justamente tratan de cumplir los dos pilares centrales del concepto gobernabilidad democrática: legitimidad y eficiencia.

Ambas son necesarias para la estabilidad del gobierno y el orden social, sin embargo, también hay que tener claro que su cumplimiento nunca será perfecto, lo que trae como consecuencia (como se verá más adelante)

que los problemas que plantea el binomio legitimidad-eficiencia sean en cierto sentido atemporales y endémicos en todo gobierno.

En correspondencia con lo anterior, es importante destacar que efectivamente las distintas concepciones en materia de gobernabilidad no son únicamente un cúmulo de recomendaciones sobre la manera más eficaz de gobernar, sino que también implican y proponen elementos específicos sobre la organización y conducción de las relaciones entre el mercado y la democracia misma. Este marco inicial de gobernabilidad, arroja un elemento de análisis fundamental: el hecho de que la capacidad de gobierno se vincula (a la vez como insumo y como producto), con la forma en la que se diseña el entramado institucional por medio del cual el sistema político, el sistema económico y las distintas formas de participación social, abordan un conflicto determinado bajo un patrón previamente establecido, siendo la forma de ese patrón (que en la mayoría de los países occidentales es la democracia) lo que caracteriza a la gobernabilidad como democrática.

Inmersos en esa lógica, se observa la necesidad de avanzar en la construcción de un concepto adecuado de gobernabilidad, lo cual es materia del siguiente apartado.

Gobernabilidad, una primera noción

Cuando se alude a la acción y efecto de gobernar, cabe preguntarse por su calidad (buena o mala), por su estado (de equilibrio o desequilibrio), o por una propiedad (eficiente o ineficiente), y es precisamente a eso cuando se hace referencia a la gobernabilidad. En efecto, lo importante no es si se es gobernado o si se es gobierno, sino cómo se hace. Este

enfoque, arroja elementos que permiten entender la naturaleza de la gobernabilidad, pues remite al estudio de sus partes integrantes y de los distintos ámbitos en los que los procesos de gobernabilidad se hacen sentir y que son, al decir de Camou³: el sistema político-administrativo (donde la presencia del Estado es indispensable pero no exclusiva), el sistema económico (entendido genéricamente como el mercado) y el sistema sociocultural (equiparado a la sociedad civil). El punto importante aquí no son los actores en sí mismos, sino el intercambio y vinculación recíproca de estos espacios, o lo que es lo mismo, la denominada “relación de gobierno”, referida a las actividades de dirección, control y coordinación del sistema político-administrativo respecto del mercado y de la sociedad civil, y por su puesto de sí mismo.

Una vez identificadas las interacciones entre los elementos mencionados, pueden emplearse para visualizar los diversos horizontes en los que se plantea la cuestión de la gobernabilidad, encontrándose fundamentalmente tres: su uso axiológico (modelo para evaluar el ejercicio del poder político con base en criterios normativos), sistémico (categoría analítica para estudiar el estado, calidad o propiedad del ejercicio del gobierno), e histórico (conjunto de rasgos y proceso que abarcan periodos de mediana duración). Lo importante al referirse aquí a los horizontes, más allá de tener como punto de partida una noción común o generalizada de lo que se entiende por gobernabilidad, es establecer el alcance del concepto no sólo como categoría analítica-descriptiva, sino que se amplíe a una función persuasiva y normativa en la medida en que “el debate sobre

³Camou, Antonio. Estudio Preliminar en Los desafíos de la Gobernabilidad, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000, p.p. 17 – 21.

la misma está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores”.⁴

De esa forma, se parte del hecho de que no es la existencia de un Estado o gobierno per se lo que permite gobernar una sociedad, ni tampoco es ésta en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que permite destacar las condiciones de gobernabilidad. Con estos elementos, es posible enunciar otra caracterización más precisa de gobernabilidad democrática, al establecer que se entiende como el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad el sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz; lo que permite justamente evitar cargar a una sola de las partes en la relación de gobierno (Estado y sociedad) la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones.⁵

Como se observa en este acercamiento al concepto, la gobernabilidad alude al conjunto de mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad, es decir, un gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general, con su respectivo impacto en la legitimidad. Aquí la cuestión central de la gobernabilidad es plantearse de una manera positiva y con visión de largo plazo qué tipo de gobierno se requiere para que sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito en la sociedad, en lugar de desorden, atraso, costo y daño. La

⁴Camou, Antonio, Op. cit., p. 36.

⁵Esta concepción de gobernabilidad, si bien elemental, permite articular los rasgos que la generalidad de autores le atribuyen: eficiencia, legitimidad y estabilidad. Idea retomada de Camou, Antonio, Op. Cit., p. 40.

governabilidad vuelve a poner en el centro del análisis al gobierno, y en específico a su capacidad, entendida ésta como las pautas que siguen los agentes gubernamentales y los instrumentos que ellos emplean para relacionarse con los diversos actores y grupos sociales con el fin de crear y consolidar la coordinación (actores corporativos autónomos y redes).

En este sentido, como punto especial de referencia es necesario recuperar la credibilidad de la población en la capacidad administrativa de los gobiernos para responder al interés público, además de reforzar las bases éticas como mecanismos de legitimidad, en el entendido de que lo que el gobierno hace o deja de hacer no sólo es producto de disposiciones jurídicas, sino también de un conjunto de adaptaciones constantes de las instituciones públicas al entorno social, político, económico e incluso cultural.⁶

Ciertamente, gobernabilidad expresa coordinación, integración y equilibrio en sociedades que se distinguen por su multicentrismo y la diferenciación social, por lo que el término es cada vez menos mando y control y cada vez más diálogo, acoplamiento y transacción entre actores. Sin embargo, la cuestión importante es no interpretar ciertas problemáticas o conflictos como ingovernabilidad, cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema de las dificultades en el ejercicio de gobierno, pues de lo contrario el resultado del fracaso de los gobiernos

⁶En relación a esta cuestión, es necesario comentar que habrá casos sencillos en los que puede encontrarse un consenso casi unánime respecto a la actuación del gobierno en aras del llamado "interés general", sin embargo, otras veces no habrá acuerdo sobre lo que hay que hacer para conseguirlo. En efecto, si excluimos una situación límite, parece claro que no siempre es posible demostrar la coherencia de una acción de gobierno con el interés general, desde el momento que se tienen diversas concepciones de él; y por el contrario, a menudo será posible determinar cuál es el interés general por el cúmulo de intereses parciales involucrados.

para ajustarse a las cambiantes condiciones, sería visto como una cuestión de “sociedades ingobernables” y no como auténticas fallas de gobierno, por lo que habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar.⁷

Así las cosas, la gobernabilidad tiene dos dimensiones iniciales: una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada; y una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural. Esta subdivisión permite focalizar la gobernabilidad justamente desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, gobernabilidad implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores importantes; desde la perspectiva normativa, la gobernabilidad compromete el liderazgo de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de problemas en la acción colectiva.

Definición de gobernabilidad democrática

Recurriendo a la síntesis, se ha expuesto desde el inicio lo peculiar que tiene el hecho de que algunos conceptos de las ciencias sociales, para identificarlos y definirlos como fenómenos, primero se haya tenido que observar en la práctica su contrario o al menos el déficit que los hace

⁷Para imprimir a ese análisis mayor objetividad, es importante ubicar cuatro limitantes a la capacidad de gobierno: grado de calidad de la burocracia y de las políticas, compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno, entorno institucional y el sistema de partidos.

evidentes y necesarios. El caso de la gobernabilidad no es la excepción, pues antes de comenzar a emplear el término, primero se observó la falta de capacidad de gobierno en determinados aspectos, caracterizándose como ingobernabilidad. En otras palabras, la gobernabilidad se convierte en objeto de reflexión justamente en el momento en el que se manifiestan los límites de una acción de gobierno.

Existen actualmente diversas concepciones de gobernabilidad, las cuales van desde las posturas más conservadoras que consideran que el gobierno es más capaz cuando es “mínimo”, hasta otras más radicales que sustentan la capacidad gubernamental como un medio de dominación de clase, etc. Lo que es común a todas, sin embargo, es su sentido de eficacia gubernamental para conseguir un fin determinado (independientemente de la calidad moral de ese fin).

Es importante también reconocer que, afortunada o desafortunadamente, la definición ideal no existe, y lejos de caer en posiciones híbridas, conviene y es útil enunciar una definición que al menos metodológicamente no plantee dificultades insuperables. En este sentido, puede señalarse lo siguiente: la gobernabilidad democrática se entiende como un proceso dinámico que le permite al gobierno y a los diversos actores involucrados articular valores, expectativas, instituciones y recursos con el objeto de conseguir un fin concreto, teniendo como base la aceptación general de ese fin y del proceder de los diversos órganos de autoridad, constituyéndose a la vez en la fuerza retroalimentadora que permite incrementar gradualmente la capacidad para obtener resultados.

Como se mencionó, la concepción que se tiene de la gobernabilidad parte del hecho de que su aplicación no concibe fenómenos absolutos que unidimensionalmente califiquen a un sistema societal como gobernable o ingobernable, por el contrario, se tiene el objetivo de evitar visualizar a la gobernabilidad desde una perspectiva maniqueísta, para llegar efectiva y congruentemente a la noción de equilibrio que lleva implícita. En otras palabras, se parte del hecho de que no hay niveles totalizadores (positivos o negativos) empíricamente demostrables, y si bien se enuncian como parámetro, el análisis se centra en los niveles intermedios, tal y como se explica a continuación⁸:

1. **Gobernabilidad ideal:** equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, por lo que denota una sociedad sin conflictos, o bien éstos están neutralizados.

2. **Gobernabilidad normal:** situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en equilibrio dinámico; ello no significa que no haya conflictos, sino que ellos son aceptados como tales e integrados en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

3. **Déficit de gobernabilidad:** desequilibrio entre demandas y respuestas y que es percibido como inaceptable por actores organizados que hacen uso de su capacidad para alterar la relación de gobierno (anomalías no necesariamente vinculadas).

⁸La delimitación de los niveles es retomada de: Camou, Antonio, Op. Cit. p.p. 37 – 39.

4. Crisis de gobernabilidad: proliferación de anomalías (que entre ellas encuentran vínculos) inesperadas e intolerables en la relación demandas – respuestas.

5. Ingovernabilidad: concepto límite en el que se plantea la virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad.

Aunado a estos niveles, existen otros ejes que, por su naturaleza, atraviesan y matizan los grados mencionados, tales como los problemas de gobernabilidad no sólo a escala nacional, sino lo que también plantea la dinámica externa, sobre todo referentes a la relación entre la construcción de una economía que gracias a las nuevas tecnologías pueda funcionar en tiempo real y a escala planetaria, y los amplios territorios marginados que profundizan las desigualdades (este tema se abordará con mayor profundidad en el apartado de gobernabilidad y desarrollo humano).

Así mismo, una de las cuestiones centrales que plantean retos característicos, e incluso contradictorios en ocasiones, es la propia dinámica de la modernidad. Varios autores han expuesto su preocupación por esclarecer por qué la modernidad avanzada (que pretende haber resuelto democráticamente las antinomias entre legitimidad y eficiencia) es precisamente la causa específica de los problemas de ingovernabilidad que dificultan el desarrollo de las sociedades y el logro de sus objetivos.

De acuerdo con Arbos y Giner, la modernidad puede ser entendida como “un complejo cultural orientado hacia la creación de una comunidad política democrática y plenamente legítima cuyos órganos gubernamentales sean capaces de garantizar los objetivos de bienestar, libertad, ciudadanía y progreso que la misma modernidad por definición significa”.⁹ Sin embargo, al mismo tiempo, es la propia lógica de la modernidad la que crea dificultades estructurales graves en la realización de este haz de objetivos propios de nuestras civilizaciones. Hay pues una aparente contradicción que se estudia a continuación.

Gobierno democrático y gobernabilidad: ¿una relación vinculante o contradictoria?

Como se ha comentado, un sistema societal es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas, y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales (que pueden registrar diversos niveles de institucionalización) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Sin embargo, no todos los sistemas sociales gobernables funcionan sobre la base de la democracia. La gobernabilidad democrática, por tanto, se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.¹⁰

Un primer punto de inicio para entender la problemática que aquí se expresa es entender, a grandes rasgos, qué es democracia, por lo que es

⁹ Arbós, Xavier y Salvador Giner. Op Cit, p. 6.

¹⁰ Coppedge, M. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”. en Un Problema de Gobernabilidad, Ecuador, CORDES-PNUD, 1996.

útil retomar el pensamiento de Norberto Bobbio, según el cual es posible entenderla como un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimiento y en qué condiciones; por lo que una forma de gobierno democrática debe cumplir determinados requisitos: que estén garantizadas un conjunto de libertades mínimas; que los involucrados en los procesos de toma de decisiones sean el grueso de la población adulta; y que derivado de ello la toma de decisiones se rija por el principio de mayoría.¹¹

En ese tenor, la relación entre democracia y gobernabilidad presenta vínculos que no son tan evidentes, y no sólo en el nivel analítico, sino sobre todo en uno normativo e incluso funcional. En efecto, los factores positivos de la relación que tradicionalmente se han identificado (como las implicaciones de legitimidad, eficacia y estabilidad de las que se habló), son rebasados hoy en día por un nuevo debate que gira entorno a las difíciles y sinuosas curvas (en el sentido matemático) en las que se mueven ambos conceptos. Dicho de otro modo, la discusión actual se centra en la identificación, explicación y tratamiento de las diversas tensiones entre democracia y gobernabilidad, los cuales, más que denotar aspectos negativos, representan retos futuros en la construcción del orden democrático. Ello lo ubicamos fundamentalmente en cuatro grandes rubros:

- Tensiones internas: la operación de las reglas del juego democráticas puede generar déficit de gobernabilidad, debido a que la lógica del conflicto, y su atención (a diferencia de los regímenes autoritarios), pasa por un circuito amplio donde

¹¹ Referencia a Bobbio tomada de: Camou, Antonio, Op. cit, p. 45.

se interrelacionan la circulación de información, mayores posibilidades de organización de los ciudadanos y costos en la expresión del reclamo. Además, esta presente el problema típico de la democracia de la distribución del poder con sus respectivas implicaciones en las labores de coordinación.

- Tensiones externas: las reglas, aún funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado, lo cual se debe a las dificultades que enfrenta la democracia al momento de integrar, en la construcción del “interés público”, los diferentes centros de interés y de poder en una sociedad compleja y diferenciada.

- Representatividad: la gobernabilidad requiere que la representación de actores sea proporcional a su poder, mientras que la democracia ideal requiere que la representación de actores sea proporcional a su número. El problema está en que mientras los actores poderosos en términos de recursos y de solidez pueden estar efectivamente representados por las instituciones (dejando fuera a otros agentes), en la democracia el principio de representación se da por la denominada igualdad política. Además, en el escenario inverso, también hay conflicto cuando la desigualdad en la distribución de la riqueza, la información y otros recursos políticos, genera tensiones al haber mayores exigencias de gobernabilidad que acabarán debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas, pues junto a éstas se introducirán prácticas y reglas informales que sobre-representen a los actores poderosos, deteriorando la igualdad política y la democracia, pero asegurando la gobernabilidad.

- **Dimensión procedimental:** no basta, pues, con la existencia de fórmulas, reglas o procedimientos formalmente democráticos. Para que exista gobernabilidad democrática es necesario que los actores estratégicos se constituyan y comporten efectivamente conforme a las fórmulas establecidas. Cuando los actores informalmente desarrollan prácticas que entran en contradicción con las fórmulas democráticas (fraude electoral, barreras a la participación política, reconocimiento de ámbitos de poder no sujetos a las autoridades elegidas, clientelización, corrupción, etc.) es posible, aunque poco probable, que dichas fórmulas informales puedan procurar gobernabilidad, pero en absoluto gobernabilidad democrática.

Como se desprende del análisis de lo anterior, el término que se ha dado en llamar “gobernabilidad democrática” se asocia con conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia, de ahí que se conciba como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, por lo que se caracteriza por ser un campo multi-direccional asociado a diferentes tipos de actores, órdenes y niveles de gobierno, entornos nacionales e incluso internacionales, con el objeto de establecer patrones y reglas que permitan o limiten la articulación e interacción sociopolítica.

Efectivamente, se entiende la gobernabilidad democrática como un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad (sean del orden público, privado o social), ejercen el poder y la autoridad en esquemas previamente establecidos, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social, enmarcadas no sólo por valores culturales, tradiciones y estructuras sociales

existentes que influyen en este proceso de interacción, sino sobre todo por patrones reconocidos que concentran mecanismos propios de un régimen democrático, tanto en lo analítico como en lo normativo, tanto en lo micro como en lo macro, tanto en lo nacional como en lo local.

En esta lógica recobra especial importancia un elemento fundamental: la democracia representativa. John Locke, en sus Ensayos sobre el Gobierno Civil, acertadamente señalaba que la mejor forma de gobierno es la que cuenta con el consentimiento de los gobernados.¹² En efecto, una de las características que permiten poder evaluar a determinado gobierno de manera positiva es su legitimidad, y en concreto, sus formas de representación, lo que plantea una problemática concreta a la gobernabilidad democrática en relación con el tema de la democracia representativa, como el principal vehículo político actual en el que se verifica periódicamente el consentimiento de los gobernados.

Sin embargo, lo que comenta Locke, como otras frases ilustrativas, corre el riesgo de que su propia sencillez trivialice su contenido e incluso se pierda el sentido que conlleva y se opte por el camino contrario. Para evitar esa situación, y a la vez actualizar el sentido de la frase expresada, lo importante es no perder de vista que un fenómeno descrito en determinado contexto resulta o puede resultar totalmente distinto en otro periodo particular, cuestión de la que no está exenta la legitimidad como motor de la gobernabilidad democrática. Dicho de otro modo, el tiempo ha introducido otros elementos que obligan a caracterizar a la legitimidad desde otros parámetros, pues si bien comenzó a fundamentarse en la representación política (acertada idea lockiana), hoy día va más allá y se sustenta también en todo el cúmulo de prestaciones sociales públicas gestionadas e impulsadas por el gobierno.

¹² Locke, John . Ensayos sobre el gobierno civil, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 155.

La cualidad de ser gobernable presupone que el poder político es capaz de ejercer la acción de gobierno sobre los ciudadanos, es decir, que orientando su conducta consigue sus objetivos. En cualquier caso, la eficacia para el gobierno no es si no la consecución de sus objetivos, lo que plantea la interrogante de cómo incorporar al proceso a aquellos sectores sociales que formulan demandas que no coinciden con aquellos. Así, la medida de la eficacia del gobierno puede también estar determinada por las expectativas de la sociedad y afectar la legitimidad del poder político. Por ello, junto a la legitimidad electoral originaria de los gobiernos democráticos, estos han de conseguir legitimar el ejercicio mismo de su poder.

De esta forma, es posible señalar tres aspectos de la gobernabilidad democrática al momento de analizarla y valorarla:

- El grado de consolidación de las instituciones democráticas (que nos dice mucho sobre el tipo de democracia en el que se actúa, ya sea ésta delegativa, representativa).
- El proceso de ejercicio de la autoridad gubernamental (proceso de gobierno).
- La capacidad del gobierno para formular políticas públicas y para ponerlas efectivamente en práctica, en un contexto de participación ciudadana y control social (con mecanismos como transparencia, rendición de cuentas, “responsabilización”).

Es importante en este punto precisar lo que acertadamente comenta Norbert Lechner, en razón de que no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente, por lo que es necesario hacer una precisión en el sentido de que mientras en la problemática estándar de

la gobernabilidad el foco consistía en la averiguación y construcción de las capacidades que debe poseer el gobierno para gobernar a su sociedad, en la problemática de la gobernabilidad democrática el foco se amplía (e incluso de desplaza) complementariamente hacia fuera del gobierno y se centra en averiguar los dispositivos idóneos de la relación del gobierno con su sociedad (civil, económica, cultural).

Por ello, la gobernabilidad democrática debe ir más allá al concebirse e interpretarse a sí misma como calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva que enfrente los retos y desafíos del desarrollo, y sobre todo que privilegie la renovación de los procesos de legitimación del entorno social y político.

En ese sentido, la gobernabilidad en terminos positivos presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La democracia es un ideal y a la vez realidad empírica y para conceptualizarla se necesita un marco que permita reconocer la realidad de un gobierno concebido como democrático. La tarea, por lo que se observa, no es sencilla pues no existe consenso académico al respecto. Por ello, es necesario tomar en cuenta algunos elementos clave para avanzar hacia la construcción de un concepto de democracia completo, como son: 1) participación efectiva, 2) igualdad de voto, 3) posibilidad de un entendimiento informado, y 4) el ejercicio del control sobre la agenda de gobierno. Por su parte, el sistema institucional responsable de fomentar y consolidar dichos elementos debe caracterizarse por estar a cargo de representantes electos, por garantizar elecciones libres, limpias y frecuentes, por garantizar la libertad de expresión, por proveer información alternativa y por permitir la libertad asociativa.

Democracia y gobernabilidad son conceptos diferentes que pueden y deben relacionarse. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad.

Gobernabilidad democrática, ¿para qué?

Para responder al menos en algún grado a la pregunta, hay que considerar dos cuestiones específicas: por un lado, las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo, y por el otro, el impacto de la reestructuración de la sociedad civil en la capacidad de gobierno.

Respecto al primer punto se observa lo siguiente: si la gobernabilidad fuera un fin en sí misma, tendríamos que medirla y ordenar los países en más o menos gobernables, en función de la capacidad del régimen político para integrar a los actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. La gobernabilidad vendría a coincidir con el grado de “ley y orden” existente, independientemente de la naturaleza y calidad de la ley y de las consecuencias económicas y sociales. La gobernabilidad así planteada, como institucionalidad socio-política capaz de generar orden o al menos de impedir el quebrantamiento de la cohesión social, es ajena a la idea de desarrollo.

Cuando se reconoce que existen formas de gobernabilidad capaces de producir desarrollo y otras que no, la aproximación a la gobernabilidad cambia necesariamente. Si se asume que la gobernabilidad tiene que ser evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo o bienestar en la gente, entonces resulta que:

- Aunque el desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo, por lo que resulta fundamental especificar qué formas de gobernabilidad son capaces de generar desarrollo y cuáles no.
- La cooperación fruto de la gobernabilidad no es la negación o anulación sino el reconocimiento y discernimiento del conflicto, así como la capacidad para actuar y construir formas de gobernabilidad superiores, en tanto que sean más capaces de producir desarrollo.
- De esta forma, el análisis y apoyo a la superación del conflicto pasan a ser los temas claves de la cooperación en la gobernabilidad y el desarrollo.

El que el desarrollo humano implique democracia y gobernabilidad democrática, no significa que toda gobernabilidad democrática produzca desarrollo humano. La tesis es que no podemos situar el desarrollo humano sin aludir al mismo tiempo al progreso en la democracia y la gobernabilidad (tal como en cierto sentido expresa el artículo de Adam Przeworski titulado “Una mejor democracia, una mejor economía”). Dicho de otro modo, si se adopta una concepción menos exigente de desarrollo y lo conceptualizamos como crecimiento, entonces tendremos que reconocer que tal desarrollo, según resulta de los estudios histórico-empíricos, ha dependido de la naturaleza democrática del régimen político, y en un sentido más concreto de la forma o tipo de gobernabilidad en que se han concretado. La clave para la producción de crecimiento está en la base institucional y más concretamente en la institucionalidad económica.

De acuerdo con esta lógica, en entornos más complejos, dinámicos e interdependientes como los actuales, las reglas y procedimientos aseguradores de la gobernabilidad deben tener flexibilidad para acomodar a nuevos actores y reacomodar a los actores estratégicos preexistentes, todos encaminando esfuerzos a materializar el desarrollo humano. Pues de lo contrario, cuando las reglas y procedimientos amparan coaliciones renuentes a incorporar nuevos actores, intereses y valoraciones, se dan las condiciones para que en la arena política emerja el conflicto.

Respecto al segundo punto (reestructuración de la sociedad civil) es necesario destacar lo siguiente: del equilibrio entre el gobierno y la esfera de la sociedad civil depende en gran medida el buen gobierno democrático de cada país. En efecto, un factor decisivo en la problemática contemporánea de la gobernabilidad democrática, es precisamente el ámbito social en que se mueve y sobre el que actúa el gobierno, cuestión que con frecuencia no recordamos. La sociedad, a últimas fechas, se ha ordenado en torno a un conjunto de asociaciones relativamente estables que representan grupos de interés organizados. Son colectivos, en cierta forma institucionalizados, que velan por sus respectivos intereses y que complejizan el panorama tradicional de la sociedad civil, pues obligan a rebasar el análisis de la gobernabilidad planteado sólo desde el enfoque gobierno – clases gobernadas. Muchas organizaciones (nacionales e internacionales) dan un nuevo cariz al estudio y han generado nuevas forma de entendimiento del fenómeno, hoy por algunos caracterizado como “gestión colectiva del conflicto social”, donde el gobierno ya no es más que un primus inter pares.

Este enfoque de la gestión colectiva del conflicto social, se trata de la creación y paulatina consolidación de asociaciones que representan o controlan intereses colectivos grupales o sectoriales en el seno de las sociedades democráticas, hoy día también denominadas por este mismo enfoque como sociedades corporativas, las cuales parecen caracterizarse fuertemente por dos aspectos: por un lado, la presencia estratégica y preeminente de los intereses y grupos organizados (ya sea en forma de ONG, de empresas privadas, de coaliciones, etc.), y por el otro, la posibilidad de solucionar conflictos mediante el pacto, el acuerdo y la concertación entre las partes pública, privada y social (cuestión no tan evidente ni abordada hasta hace algunos años, y que ahora ha venido a ser factor fundamental de la misma lógica interna de la gobernabilidad democrática). En suma, se trata de un proceso de gobierno a través de la multiplicidad de pactos, contratos y relaciones relativamente estables y multilaterales entre instituciones, gremios, empresas y compañías de índole diversa y, en muchos casos, transnacional.

La revaloración de lo político y su importancia en la construcción de la gobernabilidad democrática

Dilemas institucionales

Como es sabido, la democracia representativa atribuye el gobierno de la sociedad a personas que, directa o indirectamente, son representantes de los ciudadanos. En efecto, los gobernantes “mandan” apoyados en la normatividad y sobre todo en la norma fundamental (las constituciones), las cuales en conjunto dan una respuesta prescriptiva a la forma de gobierno, sin embargo, no configuran la acción de gobierno misma, es

decir “el cómo” gobernar difícilmente lo hallaremos en algún cúmulo de artículos normativos.

El proceso de gobierno involucra actores dentro y fuera de las instituciones, lo cual recobra importancia cuando observamos que hay grupos que evidencian un poder capaz de determinar la acción de gobierno de quienes tienen su monopolio legal.¹³ Lo importante en este sentido es reconocer que el poder de los gobernantes tiene un carácter público (por su fin, su investidura, su procedencia e importancia), y esto conlleva que su acción ha de ponderar y obedecer al interés general.

De acuerdo con esta lógica, el actual contexto impone retos interesantes a la gobernabilidad democrática en la dimensión política. En específico se reconocen tres instituciones que acompañan y determinan la eficiencia y legitimidad de la acción de gobierno: el interés general (en el plano ideológico y que da a luz a muchas concepciones variadas de gobernabilidad), la democracia representativa (en el plano organizativo y de acceso al poder político) y la participación (en el plano funcional y de interacción entre actores).

Interés general

El interés general es una de las características y a la vez uno de los límites a la acción de gobierno, y aunque es aceptado como principio no siempre es fácil de concretizar ni de definir. En efecto, entramos aquí en un ámbito de gran conflicto, y se visualiza de esta forma debido a que en nombre de él y por las discrepancias que genera, el hombre ha sido

¹³Arbós, Xavier y Salvador Giner. Op cit, p. 52.

testigo de graves fenómenos sociales y de crisis de gobernabilidad que llevan al mínimo la estabilidad. En este punto cabe hacer una consideración para no extralimitar el alcance de ésta afirmación, y es que si bien el gobierno, por su propia naturaleza, está obligado a ser imparcial, ello no aplica a los grupos sociales, a pesar de que en un plano general afirmen que su demanda sectorial redundará, una vez satisfecha, en beneficio colectivo.

Una posible salida al respecto, es la posibilidad de plantear la acción de gobierno en relación a valores, donde más que destacar la idea tradicional del “bien común”, debe hacerse uso de una categoría más pragmática y funcional: el interés común. Ello en razón de que, históricamente se ha observado que no ha existido poder público alguno que no actúe en función de algunos intereses, por lo menos, en el plano más condescendiente, el de asegurar un mínimo de status vivendi entre los intereses parciales desigualmente articulados. Sin embargo, aún queda el problema de concretar en cada coyuntura el interés común, sobre todo en una sociedad democrática donde las demandas pueden expresarse libremente (y los poderes públicos han de al menos considerarlas). En este sentido, es importante destacar dos momentos en los que se hace manifiesto el interés general y nos permite salvar esa aparente contradicción: las elecciones periódicas y la creación de la legislación, temas que se retoman en el siguiente apartado.

Democracia representativa

Como se ha expuesto en otro apartado, es claro que la legitimidad de los gobiernos democráticos se sustenta en las instituciones

representativas. El sufragio universal es lo que hace posible la democracia y permite el paso del gobierno por consentimiento a una forma indirecta de autogobierno.

En efecto, la legitimidad del sistema democrático ha encontrado en el sufragio universal y en la representatividad del poder legislativo dos componentes indispensables. Por el imperio de la ley, el Estado de derecho mantiene bien delimitadas las atribuciones de sus gobernantes, para el bien de la libertad de los ciudadanos. El problema empieza, en este ángulo concreto, cuando se desborda el marco de la legalidad al incurrir en una sobreproducción normativa que trae como consecuencia la disminución en la eficacia de la maquinaria gubernamental, a causa de la propia hipertrofia normativa y un proceso lento de toma de decisiones.

Ello podría inducirnos a pensar que la estructura institucional de la democracia representativa, bien dotada en teoría de controles a los gobernantes, presenta aspectos que no acaban de encajar con las necesidades o las prácticas de la acción de gobierno. Sin embargo, si bien es cierto que la producción normativa no equivale a la formulación de políticas públicas adecuadas a la consecución de objetivos gubernamentales, ellas nunca pueden ir desligadas del marco legal. La ley misma es el origen de las instituciones (al menos de las más importantes), además, aunque no es suficiente, si es indispensable el someter el logro de metas y objetivos a la ley como factor de certidumbre y estabilidad, condiciones que si favorecen a la gobernabilidad democrática.

Participación y gobernabilidad

La participación política tiene su manifestación más clara y repetida (pero no por ello más acabada) en las elecciones. Se participa en la designación directa o indirecta de los gobernantes mediante el ejercicio de un derecho que parece obvio en una democracia contemporánea. Sin embargo, actualmente en la gobernabilidad democrática y en las mismas instituciones, la participación adquiere una nueva trascendencia: se han abierto nuevas áreas de oportunidad para la participación (debido al retraimiento en algunas áreas y en la expansión de otras de la actividad estatal); se han multiplicado los canales de participación; las formas de canalización de demandas se han diversificado (con su consecuente surgimiento de formas distintas de presentarlas).

A pesar de este nuevo panorama, la pregunta central sigue siendo ¿qué tan representativa es la representación política actual?, sobre todo cuando observamos que no hay una correspondencia numérica entre las demandas y su diversificación (expresadas por medio de la participación) y las respuestas gubernamentales que se obtienen, o bien, las áreas o centros que aún siguen vedados para los ciudadanos.

Lo importante en este sentido, y como punto de arranque para salvar esta posible contradicción, es reconocer que participación no es sinónimo de polarización. En consecuencia, si bien la acción de gobierno y la gobernabilidad son afectadas por las presiones sociales a tal grado de formular objetivos insólitos, cada demanda dirigida a los gobernantes comporta implícitamente un reconocimiento de la función que cumplen, aunque sea crítica respecto a sus orientaciones o ponga en dificultades su capacidad de actuar eficazmente. En otras palabras, el incremento en la participación, bien capitalizado, ofrece

a las instituciones gubernamentales la oportunidad de ensanchar su propia legitimidad.¹⁴

La revaloración de lo político

Una propuesta inicial global para el tratamiento de estas tensiones (sobre todo entre democracia y gobernabilidad), es justamente la conformación de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población en tres niveles distintos: la cultura política, las instituciones y las políticas públicas. En otras palabras y en términos más generales, se propone la revaloración de la política como medio idóneo de abordaje de los problemas de la gobernabilidad, sobre todo en su acepción democrática.

En efecto, en la medida en que los principios y valores de la democracia configuren y se vinculen al régimen político, y además sustenten las diversas fórmulas de toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas, estaremos en presencia de un paradigma de gobernabilidad democrática. En esa lógica, es posible puntualizar de una nueva cultura de la gobernabilidad democrática, donde si bien sus rasgos no están del todo y claramente definidos, es claro que existe una mayor conciencia de las vinculaciones complejas entre los distintos campos de acción gubernamental, donde no caben soluciones simplificadoras (todo al mercado o todo al Estado, por ejemplo), sino que la cuestión central radica en el desarrollo de una nueva cultura política acorde con los tiempos y que sirva de marco general a la agenda de la gobernabilidad de las democracias.

¹⁴Como comentan Arbos y Giner, la pretensión de restringir la participación a fin de facilitar la gobernabilidad limitando las demandas, parece ocultar el fantasma del despotismo ilustrado, tentación fácil pero incompatible con una sociedad democrática. Arbos, Xavier y Salvador Giner. Op. cit., p. 65.

Esa nueva cultura de la gobernabilidad democrática requiere de la definición de un conjunto de ideas y valores capaces de establecer límites, mediaciones, posibilidades e intercambios entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil. Dicho de otro modo, se requiere de un entramado institucional en el que logren integrarse orden, libertad, justicia y eficiencia en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico armónico. Algunos de los mecanismos que para ello se necesitan son el compromiso estatal (sobre todo con la gestión eficaz de la economía, la promoción del bienestar social, la transparencia y la rendición de cuentas), la integración a la panorámica global (inserción en el sistema mundial que no implique ni pérdida de identidades, ni sociedades autorreferenciadas), la responsabilidad ciudadana (sobre todo en asumir las limitaciones de los recursos gubernamentales, en moderar el tenor de sus demandas y en no dejar de lado el diálogo y la negociación), y la integración de valores (donde no haya un tratamiento comprensivo de los problemas desde un centro funcional, sino una combinación “proporcional” entre de los distintos valores para no excluirlos, a la manera del llamado ajuste mutuo de intereses).

La gobernabilidad democrática, por tanto, supone una reafirmación de la perspectiva política y de su reorientación, la cual debe verse influenciada por valores como la representatividad plena, la participación, el pluralismo, la decisiones políticas reflexivas y participadas, la solidaridad, la equidad, la ética, la responsabilidad y la eficacia, entre otros. En ese sentido, la gobernabilidad en el mundo real no se limita a debatir, sino que tiene que negociar para llegar a acuerdos entre los actores y sus intereses, y justamente ese juego mayor o menor de acuerdos es lo que nos proporciona en un primer momento el grado

de gobernabilidad, reforzándose de forma posterior con el tamaño o amplitud de la representatividad participante.

Finalmente es importante destacar que el rol de la sociedad civil es claro y fundamental, pues los cambios al sistema político y a los procesos deben ser desarrollados por los gobernados. Se entiende, por tanto, que el desarrollo e implementación cuidadosa de varias reformas electorales, judiciales y políticas serán la clave para realizar los cambios necesarios que permitan una mejor gobernabilidad democrática en la extensión expresada del término.

Conclusión

Treinta años después del informe de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la ingobernabilidad de las democracias, la variable independiente ya no es, como inicialmente lo fue, los cambios socioeconómicos que planteaban problemas de gobernabilidad democrática, ahora el problema que se tematiza es la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos. En efecto, aunque el compromiso con los valores democráticos es más firme que nunca, se observa empíricamente que la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos ha disminuido sensiblemente. La satisfacción y la confianza en los partidos políticos, el legislativo, la administración pública y la confianza en la clase política en general se han erosionado.

En este sentido, y como se expuso a lo largo del artículo, los problemas de gobernabilidad democrática se caracterizan por estar entrelazados y por plantear nuevos desafíos en el desarrollo de las sociedades, lo cual obliga a emprender estudios que identifiquen en concreto las

interacciones, pero que a la vez puedan dejar en claro la magnitud de los retos que de ellas se derivan. En otras palabras, es necesario partir de modelos analítico – sintéticos que permitan entender y trabajar sobre los principales nudos conflictivos propios de la capacidad de gobierno.

En este punto, cabe hacer una precisión, ya que una incorrecta lectura de esta proposición pudiera hacer pensar que se aconseja intentar sólo estudios globales de toda la problemática a nuestro alcance, tarea por definición imposible. Por el contrario, lo que se pretende es llamar la atención respecto a la importancia que tiene analizar un haz suficientemente general de cuestiones, y a la vez interrelacionadas y diversas, para permitirnos dilucidar los llamados qué, cómo, dónde, para qué y por qué de la gobernabilidad.

En efecto, la preocupación por la gobernabilidad no es nueva, pero hay que reconocer que se ha convertido en una cuestión en la que numerosos sectores y actores manifiestan un interés mayor, lo que los lleva no sólo a visualizar y entender sus procesos internos, sino, lo más importante, a querer modificarlos, para lo cual movilizan los recursos y medios que tienen a su alcance. Estamos situados, por tanto, en un contexto histórico donde se han alzado el mayor número de voces al respecto. Ello permite observar que la gobernabilidad va más allá de ser una simple moda, sobre todo si tenemos en cuenta que precisamente la ingobernabilidad desvela como ninguna otra las deficiencias y contradicciones de nuestro orden político, económico y social.

Cabe destacar aquí las palabras sabias de Tocqueville al señalar que: el malestar permanente de las sociedades más libres y menos desiguales

se produce porque la percepción subjetiva de las condiciones de vida viene marcada por unos ideales públicos muy exigentes.

Efectivamente, la dinámica social actual ha impulsado y planteado demandas importantes de reformas políticas y electorales, de reconstrucción de ciudadanía y del espacio democrático, y sobre todo de nuevos cauces para la participación política. Sin embargo, en conjunto se registra una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política. Tratando de explicar este fenómeno, los estudiosos establecen tres variables interrelacionadas: la información disponible para los ciudadanos; los criterios de evaluación de los ciudadanos, y el desempeño de las instituciones democráticas. Como se observa, las causas de pérdida de confianza en las instituciones democráticas no se hallan precisamente en factores socioeconómicos, sino en la propia política.

Como se ha expresado, el examen de las condiciones necesarias para producir adecuados niveles de gobernabilidad, nos lleva a reconsiderar al mismo tiempo las complejas relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. Al respecto, se han denunciado como deficientes aquellas postulaciones extremas que defendían o bien un Estado interventor o bien un Estado mínimo. Lo importante en este sentido, sea cual fuere el grado de intervención, es reconocer que en los sistemas políticos democráticos los ciudadanos procesan el total de sus demandas mediante medios políticos, lo cual tiene una gran relevancia pues, inmersos en esa lógica, se entiende que el Estado no puede separarse de un cierto nivel de compromiso respecto del funcionamiento del mercado o de la dinámica de la sociedad civil.

Así, el binomio legitimidad – eficiencia se convierte en uno de los factores que explican las dificultades de la gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas, pues los gobernantes deben ser eficaces al momento de satisfacer demandas sociales que, a veces se formulan sin que existan las estructuras administrativas idóneas para satisfacerlas, o bien, aunque los objetivos que persiguen las demandas y los que ostenta el gobierno mismo son distintos. Ello trae como consecuencia la “sobrecarga” institucional, que juega en contra de la acción de gobierno, ya que se vuelve en extremo difícil subsumir los intereses parciales en el interés general (entendido como el valor supremo de la acción legítima del gobierno), y, una vez más, se erosiona la legitimidad.

Lo que necesita repensarse, por tanto, es el diseño y rediseño de las instituciones propias de la democracia representativa (partidos, división de poderes, elecciones), pues si bien constituyen una porción del problema de la gobernabilidad, no bastan para garantizarla. Ello se entiende de mejor manera cuando observamos que en las sociedades complejas interactúan actores diversos en arenas políticas diferenciadas, y que elementos como el manejo eficaz de la economía o la promoción del bienestar trascienden la vigencia de las instituciones democráticas actuales.

El nuevo entorno social (complejo, diverso y fragmentado), fruto de varias transformaciones acontecidas, enuncia retos importantes en tres frentes: la forma en la que se toman las decisiones públicas, la consolidación de un sistema político estable y eficiente, y la gobernabilidad democrática como medio efectivo de incremento en las capacidades de gobierno.

Dentro del amplio campo de estudio de la gobernabilidad democrática, se observan temas pendientes y retos focalizados referentes sobre todo a la construcción, aceptación y socialización de valores éticos y democráticos; al rediseño de instituciones publicas sólidas (para conformar un entramado que proporcione estabilidad y reglas claras de actuación a los actores); y a la revaloración del papel y la necesidad de la política misma como eje articulador del proceso.

Respecto a los temas pendientes destacan los siguientes¹⁵:

- a) El Estado y la nación en cuanto ámbito concreto (a pesar del fenómeno globalizador) en el que se encarnan muchos de los problemas de orden político de legitimidad y de eficacia que ya hemos tratado.

- b) La innovación tecnológica y científica como fuerzas que trasforman la estructura social moderna y provoca enfrentamientos y problemas de obsolescencia sistemática pero que, a la vez, facilita el aumento de procesos de gerencia y control social.

- c) La cambiante distribución geopolítica y ecológica de la gobernabilidad en diversa zonas, donde si bien es una temática de interés mundial, presenta una diversidad regional sumamente compleja.

- d) Aparición paulatina de una sociedad mundial, donde

¹⁵Clasificación retomada de: Arbos, Xavier y Salvador Giner. Op. cit., p. 67.

se redefinen las condiciones de poder, autoridad y subordinación internacional que implica este hecho sin ningún precedente histórico.

Por otra parte, desde una perspectiva más local (que no provinciana), para avanzar en la necesidad de operacionalizar internamente el concepto abordado, es importante identificar algunas condiciones que permitan adaptar la noción de gobernabilidad a la realidad de países como el nuestro: 1) actualizarla el término a nuestro contexto; 2) “inculturizarlo” en nuestra realidad política; 3) preguntarse sobre la aplicación teórica del concepto a nuestra realidad; 4) aclarar la hermenéutica del concepto; 5) realizar un diagnóstico; 6) resolver el problema semántico; y 7) aclarar los elementos constitutivos de la gobernabilidad.

Bibliografía

Arbós, Xavier y Salvador Giner. La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, México, Editorial Siglo XXI, 1998.

Camou, Antonio. Estudio Preliminar en Los desafíos de la Gobernabilidad, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

Coppedge, M. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, en Un Problema de Gobernabilidad, Ecuador, CORDES-PNUD, 1996.

Crozier, M.J.; Huntington, S.P.; Watanuki, J., The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. Estados Unidos, New York University Press, 1975.

Labastida, Julio, Antonio Camou y Noemí Lujan (coordinadores). Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina, México, Editoriales IIS, FLACSO y Plaza y Valdés, 2000.

Lechner, Norbert. **Cultura Política y Gobernabilidad Democrática**, en **Los desafíos de la Gobernabilidad**, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

Lijphart, Arend. **Democracia en las sociedades plurales. Una investigación Comparativa**, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.

Przeworski, Adam. **Una Mejor Democracia, una Mejor Economía**, en **Los desafíos de la Gobernabilidad**, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

Mayntz, Renate. “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”, en **Revista Reforma y Democracia**, No. 21, Caracas, CLAD, 2001.

Peters, Guy B. “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, en **Revista Reforma y Democracia**, No. 27, Caracas, CLAD, 2003.

Uvalle Berrones, Ricardo. “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en **Revista Reforma y Democracia**, No. 20, Caracas, CLAD, 2001.



Abstract

El artículo expone cómo el fenómeno de la corrupción es un problema multifacético y nocivo que afecta las estructuras de la vida civil, política y productiva de la sociedad, así como el comportamiento de la democracia desde el momento en que favorece la perversión de los valores comunitarios, porque contamina las decisiones públicas que tienen como objetivo la atención de los asuntos comunes y con su impacto, se ocasionan efectos adversos que lesionan la convivencia de las personas, los ciudadanos y las organizaciones, desde el momento en que los códigos que orientan la conducta de los actores sociales, económicos y políticos, son superados con prácticas contrarias a los beneficios públicos.

Corrupción:

Un problema público de carácter multidimensional

David Aguilar Rodríguez*

Palabras clave: Corrupción, cultura, daño, instituciones y problema público.

Article exposes how phenomenon of corruption is an injurious problem that affects the structures of the civil, political and productive life of the society, as well as the behavior of democracy from the moment in which perversion favors the communitarian values, because it contaminates the public decisions that have as goal the attention of the common subjects and with their impact, cause adverse effects which they injure the coexistence of the people, the citizens and the organizations, from the moment in which the codes that orient the conduct of the social actors, economic and political, are surpassed with opposite practices to the public benefits.

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

Key words: Corruption, culture, damage, institutions and public problem.

Introducción

Por tratarse de un problema de alcance mundial y de carácter multidimensional, la corrupción como tema de investigación, ha sido explorada en distintas culturas y bajo diferentes ángulos por múltiples disciplinas de las ciencias sociales. No obstante, es importante precisar, que el interés académico por su estudio, se encuentra en el trabajo pionero de Robert C. Brooks, *Corruption in American Politics and Life*.¹

El análisis e interés académico, por el tema de la corrupción se ha multiplicado en forma impresionante, siendo en los Estados Unidos, donde surge una considerable lista de artículos con una perspectiva multidisciplinaria, de entre ellos citamos aquí los trabajos de Arnold A. Rogow y H. D. Lasswell, “Power, Corruption, and Rectitude” (1963); H. A. Brasz, “Some Notes on The Sociology of Corruption” (1963); Samuel P. Huntington, *Modernization and Corruption* (1964); Colin Leys, “What Is the Problem about Corruption” (1965), entre otros estudios de muy diversa manufactura que, posteriormente serían recopilados en la obra *Political Corruption* (1970), coordinada por Arnold J. Heidenheimer, la cual constituye uno de los estudios multidisciplinarios pioneros, que por su pluralidad y rigurosidad en el análisis, se considera punto de referencia básico en la extensa literatura sobre el tema de la corrupción.

A partir de entonces, a nivel internacional y en nuestro país,² los trabajos alusivos al tema de la corrupción se han multiplicado bajo

¹Citado en *Political Corruption* (1970), en el artículo de Robert C. Brooks “The Natural of Political Corruption”.

² En México el interés por el tema de la corrupción en el medio intelectual y académico, con un enfoque multidisciplinario (al menos en áreas de interés) tiene como punto de referencia el trabajo “La Corrupción”, con dos ediciones (1969 y 1970) en el que participaron Rosario Castellanos, David Alfaro Siqueiros, Renato Leduc, Enrique Ortega, Arturo Warman, Jorge Carrión y Guillermo Montaña, quienes a través de ensayos, ofrecen una visión crítica del tema de la corrupción en el ámbito intelectual, el arte, la prensa, el poder judicial, el campo, la política y la relación de la corrupción con el sistema capitalista, que se analiza bajo una óptica marxista.

distintos ángulos y vertientes de análisis, que pasan por lo histórico, lo sociológico, lo político, lo organizacional, lo legal, y lo económico bajo el enfoque del neoinstitucionalismo.

El propósito de este artículo es ofrecer un análisis teórico acerca de cómo la corrupción, en tanto problema público, puede constituirse en un elemento perjudicial para el desempeño de los gobiernos y nocivo para ejercer democráticamente las decisiones públicas, toda vez que daña la confianza en las instituciones, afectando la esencia misma del Estado de Derecho (legalidad), de tal forma que crea un ambiente turbulento y ambiguo en la relación gobierno y sociedad que imposibilita que actúen como elementos complementarios y corresponsables en la atención de los asuntos de interés público.

Visualizar el tema de la corrupción como problema público, requiere precisar que un problema, es decir, un hecho calificado como tal, (Aguilar Villanueva, 1994: 49-50) y reconocido como problema significativo, cristaliza toda una historia cultural; es resultado de una cadena casual compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En consecuencia, el problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por el que existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia.

Concretamente, el problema de la corrupción, como problema público, implica reconocerlo como uno de los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva. Además de constituir, un tipo de problema que reclama decisiones complejas y espinosas,

imposibles de ser seriamente abordadas sin una empresa científica previa que permita comprender la estructura y funcionamiento del sistema social en su conjunto (Aguilar Villanueva, 1994: Ibid).

Globalización, complejidad y cambio

Por su naturaleza, la globalización de la economía internacional entraña una serie de principios fundamentales de comportamiento para las empresas y el éxito de éstas se ha convertido en el factor determinante para la creación de fuentes de empleo y de los niveles de vida en general, por lo que la globalización también exige un comportamiento muy específico por parte de los gobiernos orientado a hacer posible el éxito de las propias empresas. La economía se ha convertido en el meollo de la actividad gubernamental en prácticamente todos los países y esto ha implicado cambios de fondo en los valores y premisas políticas alrededor del mundo.

Dentro de estos cambios de valores, los del género humano también se han visto afectados en la era de la globalización. Predomina el individualismo, sin referentes éticos en el cual, la persona vale por lo que tiene, por lo que logra, la efectividad aleja la afectividad; se coloca la felicidad en el consumo, la idea de una sola vida irrepetible sin solución de continuación la ubica como espacio único para el bienestar, lo que induce a establecer la vigencia del *homo economicus* y el imperio del goce del instante. Este hombre no tiene la obligación con sus semejantes, ha sido colocado en la línea de la competencia y solamente espera ganar y triunfar a costa de lo que sea.

Predomina no sólo el hiperindividualismo, sino el pragmatismo (Escobar, 1995), es por ello, que se desconfía de las utopías, se deja de creer en

la gran historia como proyecto, el sentimiento reaparece enfrentado a la razón, son pocos los que abrigan certezas, el pragmatismo se instala, se desconfía y se hace burla de las instituciones, no hay certeza del futuro, la memoria desaparece, los medios de comunicación incomunican, no hay moral y esta convicción hace que todo adquiera permisividad plena, no se tiene concepto del bien o del mal, desaparece o se relativiza el sentido de culpa, vivir es experimentar, no hay compromisos fuera del compromiso con uno mismo, la información sustituye al conocimiento, la ley -así como la norma y la moral- es obstáculo a superar y se tiene la sensación de vivir en estado de provisionalidad y todo ello genera esa sofocante atmósfera de corrupción que es fruto del fracaso de la modernidad y que paradójicamente se ve forzada por quienes reaccionan contra ella.

Surge así y se hace presente en medio de la abundancia, un hombre con un gran vacío moral, un tipo de ser humano materialista, hedonista, permisivo a causa de repudiar valores e ideas, centrado en la ética de la permisividad, consumista y pleno de la certeza del relativismo, dotado de un pensamiento débil, sin convicciones y pragmático en su manera de actuar.

Mucho se ha dicho sobre la corrupción, pero todavía asistimos un poco pasmados a su despliegue planetario. Se trata de un mal universal que parece ser siempre capaz de reproducirse y perfeccionarse, para retar una y otra vez al Estado moderno y a sus problemas de civilidad, racionalidad y progreso consistente y ordenado. La corrupción como fenómeno histórico-social, cultura y político, no tiene carta de naturalización, no conoce fronteras y en la actualidad ha encontrado en la globalización un aliado potencial, para ramificarse y extenderse como una terrible hiedra que se ramifica por todo el mundo.

Una prueba fehaciente de que la corrupción constituye un problema de escala mundial, son los esfuerzos que a nivel internacional se realizan para combatirla con herramientas que superen las limitadas armas de los Estados nacionales. Así, diversas organizaciones internacionales han firmado dentro del ámbito de sus respectivas competencias, acuerdos, convenios, convenciones y diversos tipos de materiales jurídicos con el fin de homologar los criterios para tratar de poner freno al desarrollo de la corrupción.³ No hay duda, de que la corrupción, es un problema de gran escala, que ha sido colocado en la agenda de muchos países, como un asunto que merece urgente atención. Diversos elementos de la realidad mundial y de América Latina en particular, nos muestran que el fenómeno ha adquirido dimensiones preocupantes y que a su vez se han desarrollado múltiples acciones para luchar en contra de ella.

Aproximación sobre el concepto de corrupción

Más allá de su significación teórica y conceptual, la corrupción, constituye un tema que ha sido ampliamente analizado por estudiosos de muy distinta formación intelectual e ideología, bajo una perspectiva académica, política, ética-moral, jurídica, administrativa, entre otras. Lo

³ Desde organizaciones con vigencia internacional como Naciones Unidas a organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos o la Unión Europea, pasando por organizaciones no gubernamentales como la Cámara de Comercio Internacional o Transparencia Internacional, son todas coincidentes en el diagnóstico, en los efectos y en cierto tipo de medidas que se deberían adoptar para combatir la corrupción originada en el comercio internacional. Sobre el particular, vale la pena destacar, la labor de Transparencia Internacional (TI), que desde su fundación en 1993, se ha puesto en la firme tarea de invitar personas e instituciones de toda condición a unirse al movimiento mundial en contra de la corrupción, estudiándola y dando a conocer a través de sus informes y diversas publicaciones no sólo cómo la corrupción aflige sociedades enteras alrededor del mundo, sino también qué es lo que aquellas personas a quienes les preocupa este fenómeno pueden hacer, y están haciendo, para combatirla.

que refleja la importancia y trascendencia que ha adquirido como objeto de investigación, dada su presencia y práctica cotidiana en muchos países del orbe.⁴

En el debate, la palabra corrupción ha tenido, sin duda, una connotación agresiva, pero a penas ha existido una visión del problema más allá de la “moralización” primaria. La corrupción, según Montesquieu, no es un problema moral. La corrupción diría el autor de El Espíritu de las Leyes, es el fruto del despotismo. Todo sistema despótico autoritario, patriarcal, se expresa en la corrupción. Añade Montesquieu que ello no significa que en un Estado de Derecho no exista la corrupción. Claro que existe. Lo que no existe, advierte, es la impunidad.

Definir qué constituye exactamente corrupción es una tarea compleja y no existe una acepción general del término. Las distintas sociedades tienen diferentes visiones morales, políticas y administrativas sobre qué prácticas son corruptas. Así, tomaremos como punto de partida, obtener una idea general acerca del concepto de corrupción, para posteriormente ubicar e interrelacionar algunos otros temas que nos permitan contextualizarla en la administración pública e incluir nuestra definición particular, para lo cual retomaremos una serie de posiciones e ideas que diversos estudiosos han vertido sobre el tema.

⁴ La corrupción no conoce fronteras. Intensifica la pobreza alrededor del mundo pervirtiendo la vida política, económica y social. Transparencia Internacional (TI) nació a partir de la experiencia de personas que fueron testigos directos de la verdadera amenaza que representa la corrupción para la vida humana– y de la frustración de sus fundadores al ver que nadie quería hablar acerca de ello. Hoy en día, la corrupción en sus niveles más altos se ha convertido en noticia en todas partes, y la gente comienza a tomar conciencia de sus desastrosas consecuencias. Sin embargo, existe el peligro de que los ciudadanos del mundo comiencen a hastiarse de las malas noticias y continúen.

En el lenguaje cotidiano la noción de corrupción se utiliza para designar una situación que permite al servidor público, de manera ilegal, obtener para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material u otra ventaja o prebenda. De ahí que, la corrupción, frecuentemente se refleja en actos de soborno, es un término general que comprende el mal uso de la autoridad derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias.

Para Samuel P. Huntington, la corrupción es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. La corrupción bajo esta tesitura, constituye un indicador que señala la falta de una institucionalización política efectiva, que propicia que los funcionarios públicos al carecer de autonomía y coherencia, subordinen sus roles institucionales a exigencias externas. Sin embargo, en este enfoque, los incentivos exógenos no son determinantes, pues en sus tesis sobre la corrupción, deja muy en claro que, para que haya corrupción es necesario reconocer en primer término la diferencia entre el rol público de un funcionario y su interés privado.⁵ La corrupción es entonces, producto de la falta de diferenciación entre el interés público y el interés privado.

⁵ Si la cultura de la sociedad no distingue entre el papel del rey como individuo y como gobernante, es imposible acusarlo de corrupción en el uso del erario público. La distinción entre bienes personales y los gastos públicos se desarrolló en Europa occidental, poco a poco, sólo a comienzos del periodo moderno. Pero para llegar a alguna conclusión acerca de si los actos del rey son corruptos o no, es necesario poseer alguna noción de esa diferencia. Según los códigos tradicionales, en muchas sociedades el funcionario tenía la responsabilidad y obligación de ofrecer recompensas y empleo a los miembros de su familia. No existía diferencia alguna entre la obligación hacia el Estado y la obligación hacia la familia. Sólo cuando los grupos dominantes de la sociedad aceptan esta distinción, resulta posible definir esa conducta como nepotismo, y por consiguiente, considerarla deshonesto. Huntington P., Samuel, El orden político en las sociedades en cambio, p. 63.

Gianfranco Pasquino se refiere a la corrupción política como un fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema, para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Esto significa que la corrupción es entendida como una transacción o un intercambio entre quien corrompe y quien se deja corromper. Normalmente se trata de una promesa; de una recompensa a cambio de un comportamiento que favorezca los intereses del corruptor; raramente se amenaza con castigos en caso de comportamiento que perjudique los intereses del corruptor. Este intercambio negativo es mejor definido como coerción. La corrupción es justamente una alternativa que se produce cuando las dos partes son lo bastante poderosas como para hacer la coerción muy costosa o incapaz de recurrir a ella.⁶

Bajo esta tesitura, la corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra en referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones. La primera consideración se refiere al ámbito de institucionalización de ciertas prácticas: cuanto más grande es el ámbito de institucionalización tanto mayor serán las posibilidades de comportamiento corrupto. Por lo tanto, la ampliación del sector público respecto del privado provoca un aumento en las posibilidades de comportamiento corrupto. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal.⁷

⁶ Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1991.

⁷ Van Klaveren (1990) define al burócrata corrupto como aquel que utiliza su cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales. De este modo, los ingresos del servidor público corrupto no dependen de una evaluación social de su contribución al bien común sino de las condiciones del mercado y de sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos de la demanda del público, por lo que, el funcionario público opera como un agente que maximiza su renta. En este caso, la corrupción se produce cuando un servidor público al que la sociedad le ha dado atribuciones para cumplir un determinado deber, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público.

Existen muchas otras definiciones sobre la corrupción, por lo que no hay una idea universal del concepto. Sin embargo, de las definiciones que hemos revisado y que consideramos adecuadas para los propósitos de este ensayo, podemos definir la corrupción como la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra del interés público (institucional), materializado en la falta de ética y transparencia en el ejercicio de la función pública. Sus características señalan, que toda acción corrupta es una violación de una norma legal, realizada para obtener un beneficio personal estando en ejercicio de una función pública que busca ser encubierta por el responsable.

El concepto de corrupción, suele ligarse con propósitos tales como deshonestidad, ilegalidad, impunidad, abuso, soborno, chantaje y secreto (la no transparencia), casi siempre favorables para quienes desde el gobierno están dispuestos a promover e imponer su interés individual a costa del interés público. Así, la corrupción es manipulación encubierta y discreta de las normas que rigen una determinada organización, con la finalidad de obtener un beneficio privado en forma ilegal, que involucra importantes decisiones que son tomadas por motivaciones ajenas al interés público, sin tener en cuenta las consecuencias negativas que pueden producir para el resto de la sociedad.

Percepciones sobre la corrupción

A un nivel más profundo, la corrupción puede ser interpretada como una falla en la estructura institucional de la sociedad, en particular de su capacidad de gobernabilidad. Si la estructura institucional fuese efectiva, los actos de corrupción serían detectados y sancionados

como regla general y, a la vez, las normas rápidamente serían adaptadas para inhibir los actos de corrupción. Bajo esta óptica, (Soto, 2003) se pueden distinguir dos categorías de corrupción. La primera categoría comprende situaciones en que las instituciones funcionan de manera ineficiente por efecto de la corrupción, pero los actos de corrupción son esporádicos, aislados, o de impacto restringido. La segunda categoría comprende situaciones en que las instituciones son inoperantes debido a que la corrupción es la norma de comportamiento dominante y el principal objetivo de los funcionarios es obtener ganancias y sacar ventaja.

Esto en términos de Gerald Caiden y Naomi Caiden (1977), hace de la corrupción sistémica, un problema sumamente grave, ya que las incorrecciones son la norma y en consecuencia los estándares de comportamientos exigibles a los funcionarios públicos para que la administración pueda alcanzar sus objetivos exitosamente son la excepción.

En el esquema de la corrupción sistémica, la conducta está arraigada y casi institucionalizada, por lo que raramente se castiga al personal nocivo y en cambio se le protege. De ahí que los autores señalen que en este tipo de corrupción, la administración posee un código externo especial que en la práctica interna de la organización se contradice, toda vez que quienes violan la ley son protegidos y quienes hacen públicos dichos comportamientos son mal vistos, degradados e incluso sometidos con base en amenazas y represalias. Así, quienes no comparten las prácticas corruptas son intimidados y obligados a guardar silencio, por lo que el entramado de las prácticas corruptas es difícil de combatir.

La realización de actos corruptos no es un fenómeno exclusivo de México ni de nuestro tiempo; tampoco lo es del ámbito gubernamental. Se ha dado a lo largo de la historia, presentándose en mayor o menor grado en todos los países y hay numerosos casos de ella en el sector privado y social. Sin embargo, como bien señala Robert Klitgaard,⁸ los recordatorios sólo sirven a manera de prólogo: contextualizan la discusión pero no la concluyen, por lo que recordar que la corrupción existe en todas partes, en sectores públicos y privados, en países ricos y pobres, es saludable porque ayuda a evitar falsos y perjudiciales estereotipos.

La corrupción es un tópico que está siendo discutido de manera creciente en el contexto del desarrollo económico y político de los países latinoamericanos (Banco Mundial, 1997) y aunque no existe una visión unitaria sobre este problema, lo cierto es que la corrupción generalmente reduce la efectividad y calidad de las políticas económicas y la calidad de las mismas, distorsiona el diseño y la aplicación de las regulaciones y ensucia el accionar de la justicia (Transparency International, 1999).

La corrupción, es, en ese sentido, un término no grato. Sin embargo, como bien señala Gabriel Campuzano, “algunos cínicos, mencionarán que la corrupción (en su nivel más sencillo, el de ventanilla) es el aceite que hace funcionar y acelerar la maquinaria administrativa o, incluso, que es una medida democrática, porque al depositar en el cajón del servidor público el billete del soborno, los ciudadanos y usuarios son atendidos con prontitud y celeridad, sin importar su condición social o política. Otros mal pensados dirían que el término cliente- ciudadano

⁸“Combatiendo la corrupción-información e incentivos”.

(que ahora está tan de moda utilizar), no tienen nada de nuevo, porque desde hace muchos años, servidores públicos (agentes de policía, tránsito, inspectores, personal de ventanilla, licencias, etcétera) siempre han visto al público usuario como su “cliente”, previa retribución (soborno), por supuesto”.⁹

La corrupción no es un fenómeno actual. Desde siempre ha acompañado a la política, a los actos de gobierno, al mercado, a la vida social. De allí que no sea de extrañar que se conozca la práctica de la corrupción, como la segunda profesión más antigua de la humanidad. Pero en este mundo cada vez más globalizado, en el que las personas, empresas, instituciones nacionales e internacionales o Estados interactúan con una creciente intensidad y velocidad y en unas relaciones cada vez más asimétricas, se crean ocasiones extraordinarias para los comportamientos parasitarios u oportunistas como nunca antes se había producido.¹⁰

Ante tal panorama, la corrupción a nivel internacional, es valorada como un problema de gran escala, y en esencia, en términos del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, como “un elemento clave en los problemas económicos y un obstáculo principal para el desarrollo y la eliminación de la pobreza”. Ciertamente es que la corrupción constituye una actividad que ha acompañado al hombre en distintas épocas y latitudes, pero esto no debe ser motivo para desalentar su combate por parte del gobierno y la sociedad. Decir que es la segunda actividad más antigua de la humanidad, en poco ayuda a entenderla, lo cierto es que estimula y obliga a emprender estudios con una cosmovisión amplia, para comprender su carácter multidimensional.

⁹“La necesidad de transparencia en la Administración Pública mexicana”, p. 51.

¹⁰Malem Seña, Jorge F, La corrupción -aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos- .

Percibir que la corrupción se encuentra generalizada puede llevarnos a conclusiones apresuradas y percepciones erróneas que sugieran por ejemplo, que todas las formas e instancias de corrupción son igualmente dañinas, o lo que es todavía más pernicioso, llegar a la conclusión de que como la corrupción existe en todos los países, no puede hacerse nada al respecto.

En sus distintas manifestaciones, la corrupción administrativa, la política, la mercantil o la judicial, presenta peculiaridades específicas, lo que hace que su comprensión y las medidas para su control deban ser también específicas. Pero común a todos estos tipos de corrupción es la intención de los agentes que intervienen en ella de obtener un beneficio irregular que de otra manera no sería posible conseguir. En este sentido, “la corrupción se muestra como una deslealtad hacia la institución a la que se pertenece o en la cual se presta servicio. Su carácter desleal hace que los actos de corrupción se cometan en secreto, o al menos en un marco de discreción”.¹¹

Dichas características, propias de la corrupción (secreto y discreción), constituyen en principio elementos antagónicos a los valores públicos de transparencia y publicidad y a postulados intrínsecos de la filosofía de la polis, del hogar público.¹²

Existen diversas manifestaciones de la corrupción, sin embargo, centraremos nuestra atención en la corrupción gubernamental. Para su

¹¹Ibid.

¹²Para Daniel Bell (1976) el carácter central del hogar público en una moderna economía interdependiente es inevitable, y como él lo demuestra, el hogar público no es sólo el gobierno, o un sector económico público junto a la economía de mercado y el hogar doméstico; ahora es previo a ellos y los dirige. Así, desde esta perspectiva (filosófica) el hogar público, es la polis en gran escala. Sin embargo, como bien señala el autor, no se dispone de “ningún sustento teórico para este estado de cosas, una economía política que una la dimensión económica a la política, o una filosofía política del hogar público que proporcione reglas de decisión para la solución normativa de las reclamaciones en conflicto y una justificación política del resultado”.

análisis, consideramos conveniente hacer uso no sólo de la filosofía del hogar público, sino de un enfoque teórico y argumentativo del concepto de lo público, toda vez que la multivocidad de dicho concepto puede aportar un marco referencial adecuado para comprender ampliamente el problema de la corrupción en la función de gobierno.

Conviene puntualizar nuevamente que la corrupción constituye el abuso de un cargo público para obtener beneficios personales. Vale decir, y de acuerdo con esta idea, que la corrupción siempre involucra a un funcionario público. El concepto de corrupción queda relacionado, con el uso que en nuestro país tiene éste en el lenguaje común, donde se le utiliza para designar a una situación irregular en la conducta de un servidor público en la función pública,¹³ que permite a éste obtener de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material u otra ventaja o prebenda. Así, la corrupción es vista en términos de legalidad e ilegalidad, toda vez que, la forma de gobierno republicana adoptada por los Estados democráticos contemporáneos, se sustenta en el control de la gestión de las autoridades, en la implementación de una serie de instrumentos a través de los cuales (juicio político, veto y declaración de inconstitucionalidad) se puede lograr un estado de equilibrio (de frenos y contrapesos) entre los órganos de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial), en la práctica sincera de normas que regulan la contienda electoral y en la publicidad de sus actos de gobierno (Loñ, 1992: 153-154).

¹³ Una definición general, pero ilustrativa señala que la función pública es el funcionario al servicio del público, donde éste último “denota cómo en la vida moderna la comunicación del público con el gobierno reclama responsabilidad y capacidad. El gobierno en este sentido, tiene como razón de ser lo que el público espera de él y cual es su contribución para conseguir a favor del bien común, una convivencia civilizada acompañada de progreso y bienestar. En consecuencia, el servicio público tiene una connotación cultural, sociológica y pública desde el momento mismo en que el gobierno es el responsable de coordinar los esfuerzos privados y sociales”. Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM, 1997, p.72.

Todo ello reivindica el contenido legal y esencial del Estado de Derecho, porque afirma la diafanidad de los actos y la responsabilidad de los gobernantes por la práctica de su gestión. Así, el gobierno democrático constitucional se asienta en el imperio de la ley cabalmente interpretada. Sin embargo, cualquier alteración en la práctica de las reglas establecidas, a las que se hace referencia, corrompe al sistema democrático, porque daña su funcionamiento y esencia.

Reconocemos y puntualizamos también, que la corrupción es un problema de diseño y orden institucional; éste cuando es débil, posibilita que el interés privado prevalezca a costa del interés público, que concebimos siguiendo las ideas de Huntington, en que no es algo que exista a priori en la ley natural o en la voluntad de la sociedad y que tampoco es simplemente cualquier cosa que resulte del proceso político. “Es más bien, todo aquello que fortalece las instituciones públicas. Es algo creado y engendrado por la institucionalización de las organizaciones del gobierno y la capacidad para crear instituciones políticas equivale a la necesidad para crear intereses públicos”.¹⁴

Asimismo, observamos que el tema de la corrupción no escapa al análisis de lo ético y lo moral, porque si entendemos la corrupción “como el abuso del poder público en beneficio privado” o también “como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos, o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades”, se hace evidente que la

¹⁴ Huntington P., Samuel, Op. cit. p. 62.

noción de corrupción (Díaz Gómez, 2003: 141-142) implica un vicio, un abuso, una mala costumbre en el manejo de la cosa pública.

Con base en lo anterior, el autor citado, considera que la ética y la moral, son punto de partida y referencia obligada para reflexionar sobre el tema de la corrupción. Desde este contexto, reconoce que en las definiciones anteriores, se presentan en primera instancia y como trasfondo elementos sobre ética y moral.

La primera (la ética) en cuanto deber ser de nuestro actuar, telón valorativo que permite autorregularnos para saber, comparativamente y desde la construcción social y cultural que se tenga en un momento histórico específico, qué puedo hacer y qué me está prohibido hacer, expresiones que definen la corrupción, tales como “aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales”, son con mirada ética.

La segunda (la moral) muestra la costumbre predominante; es la vivencia concreta de la ética en la tensión, construcción-reconstrucción de su significado desde la práctica: aquí asume valor la expresión referida a la corrupción en tanto es considerada “una mala costumbre en el manejo de la cosa pública”. La moral, en cuanto costumbre, se concreta a la norma que entra a ser reguladora de la vida social, en tanto operacionalización cercana de la ética. Esta, a su vez, se materializa en las leyes, códigos, manuales y acuerdos ya sean tácitos o explícitos que sugieren cómo se debe actuar en un ámbito específico, sea del ámbito público, privado o social.

El carácter multidimensional de la corrupción

Las variadas perspectivas con la que es posible abordar el tema de la corrupción, explican y justifican no sólo el carácter multidimensional del problema; por ejemplo, su análisis en términos internacionales o domésticos, permite dilucidar que, aunque la corrupción existe en todas las sociedades, es más común en unas que en otras, y más frecuente en ciertos periodos de la evolución social. Una primera idea que incorpora otras dimensiones de análisis (histórica e institucional) en el problema de la corrupción, podría sugerir en términos de Huntington, que el grado de corrupción se relaciona con la rápida modernización social y económica.¹⁵

El anterior planteamiento resulta enriquecedor para nuestro análisis, toda vez que da la pauta para exponer que el carácter multidimensional de la corrupción requiere al mismo tiempo, que en su contextualización, conceptualización y entendimiento se deba considerar lo histórico, no en términos de justificación del problema, sino en su comprensión; el llamado sistema político como parte integrante del sistema socio-cultural, de modo que sea posible realizar el análisis partiendo de lo más general (que es donde reside en rigor el problema) para bajar luego al análisis del Estado y finalmente analizar un aspecto (bien que central) de éste último, como lo es la administración pública, que en la vida moderna, constituye el brazo fundamental para gobernar la sociedad.

¹⁵Bajo este enfoque, en primer lugar se podría observar que la vida política en la América del siglo XVII y del XX habría sido, al parecer, menos corrupta que la del XIX. De igual modo, la de Gran Bretaña en el siglo XVIII y finales del XIX era, según parece, más honesta que durante el XVII; y en segundo, plantear un cuestionamiento central: ¿Es simple casualidad que el alto grado de corrupción de la vida pública inglesa y norteamericana haya coincidido por el impacto provocado por la revolución industrial, el desarrollo de nuevas fuentes de riqueza y poder, y la aparición de clases que presentaron nuevas reivindicaciones al gobierno? Ibid.

Por ser la corrupción un problema público, multidimensional y complejo, en ella intervienen numerosas fuerzas que son difíciles de describir y evaluar. Entre ellas, factores sociales, culturales, políticos, económicos e históricos. Sin embargo, hay numerosas hipótesis respecto a las causas de la corrupción que constituyen explicaciones lógicas sobre la base de la evidencia empírica recogida en varios estudios, que sintetizan que la corrupción: 1) Se deriva de la excesiva y frecuentemente incorrecta regulación de los mercados por parte del Estado; 2) Es sólo el resultado de la decisión de un individuo que compara el posible beneficio de un soborno y el costo esperado de ser descubierto; 3) Se debe a que los servidores públicos son mal pagados; 4) Refleja fallas en delimitar lo público y lo privado, por la existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional y/o por la inoperancia práctica de las instituciones públicas; 5) Florece al existir un conflicto entre la modernización y la adopción de sistemas de administración pública basados en desarrollos culturales extranjerizantes; 6) Se deriva del costo social de las reformas económicas que han significado menores recursos para la gestión pública y la fiscalización; 7) Se origina en la ausencia de mecanismos democráticos generalizados, lo que conduce a un debilitamiento de la idea de nación y de una solidaridad fundada en el bien común, y 8) Resulta de modo natural del proceso de desarrollo político y económico, porque cuando las economías comienzan a enriquecerse aparecen las ganancias que justifican la corrupción y sólo cuando son más ricas se desarrollan las instituciones que la sancionan.¹⁶

¹⁶ Cfr. Soto, R., La Corrupción desde una perspectiva económica, Estudios Públicos, 89, Chile, verano de 2003.

Con base en lo anterior, queda claro que la corrupción depende de una serie de condiciones que pueden darse, en menor o mayor medida, en cualquier Estado. Sin embargo para efectos prácticos se sugiere distinguir, entre esas condiciones, tres grupos genéricos¹⁷: condiciones formales, (que señalan la simple posibilidad técnica de su existencia), condiciones culturales (que indican la probabilidad de su mayor o menor incidencia), y condiciones materiales (que permiten establecer nexos causales de explicación).

En dicho esquema, las condiciones formales, sólo señalan el tipo de espacio social en que puede hablarse significativamente de corrupción, en virtud de que se desprenden de la delimitación técnica del término, si bien es cierto son indispensables, no dicen nada sobre la probabilidad ni sobre las causas efectivas de la corrupción. No obstante, pueden señalarse tres condiciones básicas:

- 1) Separación entre lo público y lo privado. Sólo cuando es posible distinguir las funciones y atribuciones públicas correspondientes a un cargo, de los intereses privados de la persona que lo ocupa, puede pensarse que el uso del cargo para beneficio particular sea una irregularidad. Esta distinción, es uno de los valores centrales de la modernidad política, que sólo se ha impuesto en una lenta y complicada lucha con tradicionales concepciones patrimonialistas.
- 2) Ordenamiento jurídico de la vida social. La existencia de principios formales imperativos para regular las relaciones

¹⁷Véase Escalante Gonzalbo, Fernando, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”.

sociales y las funciones públicas, delimita las conductas y sanciona las desviaciones; en general, la legalidad impone límites que sólo pueden sortearse por la abierta acción delictiva, o por la corrupción.

- 3) Existencia de órganos especializados de las funciones públicas. La existencia de burocracias, con atribuciones específicas reglamentadas formalmente, así como la responsabilidad pública de los cuerpos políticos, con facultades igualmente reguladas, es una condición evidente de la corrupción, consecuencia lógica de las dos anteriores. Sólo esa especialización de las funciones de gestión pública da lugar a infracciones identificables como corrupción.

Al respecto, el propio Escalante alerta para no “engañarse” acerca de la naturaleza de las condiciones formales: el marco institucional que proveen acarrea consigo un sistema completo de supuestos morales. De ahí que, la existencia de la corrupción implica, entonces, un distanciamiento con respecto a los valores (legalidad, responsabilidad funcional, interés público). Si pensamos, más allá de las desviaciones individuales, en la plausible existencia de pautas extensas de corrupción, es preciso determinar bajo qué condiciones prevalecerá tal tendencia.

Así, las condiciones culturales dicen poco sobre el lugar, las formas concretas o las razones específicas de la corrupción; sin embargo, permiten conjeturar la extensión relativa de las prácticas corruptas, la probabilidad de su mayor o menor ocurrencia, y el grado de tolerancia social con que pueden contar. En este caso, su presencia no es indispensable: pueden darse todas ellas, o sólo alguna; de su importancia en la trama social dependerán la magnitud y dinámica,

pero no estrictamente la presencia de la corrupción. Esto significa que, podrían darse todas ellas y no aparecer la corrupción, como (de hecho) ocurre en ciertas áreas del gobierno en regímenes señalados por su propensión a la corrupción.¹⁸

La corrupción bajo la mirada de lo público

Como hemos analizado, lo que distingue a la corrupción, es que no hay una sola mirada para abordarla y que en sus causas y efectos se localizan múltiples factores que dificultan incluso su definición, pues como se pudo observar, la corrupción ha sido definida de diversas maneras; sin embargo, el común denominador en todas ellas, puede agruparse en tres categorías que involucran las diversas definiciones sobre corrupción y que resultan particularmente útiles para el presente ensayo, pues todas ellas contienen la perspectiva de lo público (interés público) e institucional (reglas y legalidad) que bajo nuestra perspectiva son de suma importancia para contextualizar y comprender como un problema público, el fenómeno de la corrupción: 1) La perspectiva del interés público, indica que la corrupción es el acto por el cual, un funcionario público, al conceder cierto beneficio de manera no permitida por la ley, favorece a un sector particular del público en perjuicio del interés común; 2) La perspectiva centrada en el sector público, define a la corrupción, como el acto que quebranta las reglas formales de una dependencia pública en beneficio de ciertos intereses privados; y 3) La perspectiva del mercado, donde la corrupción es analizada como el proceso de intercambio y balance entre la oferta y la demanda. El funcionario público actúa como un hombre de negocios que emplea

¹⁸Escalante Gonzalbo, Fernando, Op. cit, p. 32.

su cargo para maximizar sus beneficios personales: cuánto más sea la demanda de los servicios prestados por su oficina, mayor será el monto que los usuarios estarán dispuestos a pagar.

Las definiciones expuestas no ponen énfasis en la moralidad o ética del funcionario público (Mosqueira, 1995), pero si tratamos de localizar un hilo conductor entre ellas podremos apreciar que la corrupción supone las siguientes premisas fundamentales:

1) Desvalorización del interés público. La confianza de la sociedad en el Estado y sus instituciones requiere no sólo que los funcionarios eviten la conducta que no sea ética, sino también que eviten la apariencia de tal conducta. No podemos suponer que el comportamiento de los empleados civiles de carrera puede resumirse como simplemente egoísta. En parte lo es, y varía con los individuos y las circunstancias, pero constituye una visión estrecha la que descarta el comportamiento de los servidores públicos con la búsqueda del interés público y su reflejo en sus acciones. La búsqueda del interés público no es simplemente una tarea realizada por funcionarios individuales en aislamiento. Hay procedimientos para organizar la burocracia y establecer mecanismos que refuercen la toma de decisiones en aras del interés público, al mismo tiempo que incrementen la responsabilidad de los burócratas.

2) Menosprecio de las normas. La argumentación expuesta incide en el rol que tienen las normas para reducir las posibilidades de corrupción: las normas, entendidas como el conjunto de disposiciones que rigen el comportamiento de los individuos y las organizaciones, constituyen el marco institucional que, dependiendo de su configuración, limitará o facilitará la corrupción. El marco institucional (o las instituciones) se encuentra pues constituido por las reglas que determinan el

funcionamiento de las organizaciones y los individuos en una sociedad. Constituyen las limitaciones establecidas por el hombre, que dan forma a las diversas maneras como interactúan y se relacionan los individuos. Establecen incentivos en el comportamiento de los individuos y en el funcionamiento de sus organizaciones, sea a nivel político, social o económico. Incluyendo tanto las limitaciones formales (normas escritas, contratos, etcétera) como las informales (costumbres).

La corrupción como problema público

En la hora actual, gobernar es una actividad, que no puede llevarse a cabo y mucho menos tener éxito sólo con las ideas, políticas y acciones del gobierno y de la clase política (Aguilar Villanueva, 2002). Necesita de la inteligencia y voluntad de muchos más actores, que están fuera del gobierno, de la política y hasta del país mismo. Esto es así, porque los problemas son cada vez menos dóciles y maleables, en cambio, se observa ahora, la existencia de problemas cada vez más complejos e incluso perversos.

El concepto de problemas perversos¹⁹ acuñado por Short Rittel y Mervin W. en 1973, parte de la distinción de problemas dóciles o maleables, para cuya solución tradicionalmente se acudía a los políticos profesionales, y en cuya solución era suficiente emplear una mínima dosis de sentido común. Sin embargo, el mundo moderno, ha dado lugar en décadas recientes a otra clase de dificultades.

¹⁹Citado en el libro de Michael M. Harmon y Richard T. Mayer, Teoría de la organización para la administración pública, México, FCE, 1999.

Se trata de problemas sin soluciones definitivas, con respuestas sólo temporales e imperfectas. Tienen que ver, por ejemplo con el combate a la pobreza, el narcotráfico, la contaminación ambiental, la inseguridad, y por supuesto la corrupción. Así, dichos autores, sin referirse en lo particular a estos problemas, los definen como problemas perversos, en oposición a los problemas dóciles (construcción de escuelas, hospitales, prestación de servicios públicos, campañas de alfabetización).

En el esquema de estos autores, se le llama problemas perversos no porque sean en sí mismos deplorables éticamente (aunque en el caso de la corrupción le queda como anillo al dedo), sino que el término “perverso” en su planteamiento aparece en un sentido análogo al de “maligno”, (en oposición a “benigno”), o “vicioso” (como un círculo) o “tramposo” (como un duende) o “agresivo” (como un león) a diferencia de la docilidad de un cordero. Se entiende que los problemas dóciles se solucionan fácilmente, porque es fácil definirlos y separarlos de otros problemas así como de su entorno. No es que se les minimice al decir que son fáciles de resolver; pero tienen una característica importante: son principalmente de carácter técnico. En cambio, los problemas perversos carecen de una formulación definitiva y por lo tanto de criterios uniformes para decir cuándo se ha hallado una solución.

Bajo este contexto, conviene entender que los problemas perversos, no son cualquier tipo de problema, sino que por su naturaleza, se les puede entender como esos problemas que Harold D. Lasswell (1951), ubicó dentro de los conflictos básicos de la civilización humana, y en consecuencia es factible contextualizar a la corrupción, como un problema público que, por su complejidad, alcance y carácter multifacético, sólo es factible de ser analizado, estudiado y manipulado (controlado), a través de un paradigma global y multidisciplinario que en

su origen, Laswell, definió como las ciencias de políticas, a saber: las políticas públicas.

La definición de la corrupción como problema público, se sustenta en el hecho de que en el esquema del análisis de políticas,²⁰ como tema de interés público; destacan:

- 1) Ha alcanzado proporciones de crisis, y por tanto, no puede continuar siendo ignorada.
- 2) Ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general.
- 3) Provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación.
- 4) Ha adquirido importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados.
- 5) Desencadena cuestiones relacionadas con legitimidad o poder y que, por tanto afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica.
- 6) Alcanza gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores significativos para la humanidad.

La naturaleza de los problemas públicos (Uvalle, 2003: 131) es el escenario que enfrentan las instituciones relacionadas con la gobernación y administración de la sociedad. De este modo, la escala de los problemas públicos no son las fronteras domésticas o nacionales, sino la dimensión de la mundialización, lo que implica que su atención y solución exige de cooperación institucional para encontrar opciones que permitan el abordaje creativo de los mismos. Los problemas públicos no se agotan en la visión administrativista (rutinas y rutinización) sino

²⁰Cfr. Subirats, Joan, Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración, p. 53.

que han de plantearse en la lógica de la cooperación institucional y en la definición de acciones colectivas que involucren a otros actores sociales para definir con más eficacia tanto el universo de las decisiones como lo específico de las soluciones.²¹

Al definir la corrupción como problema público, en primer término, se hace conciencia de que en esencia, se trata no sólo de un problema relevante, sino que representa quizá la cara más visible de otra serie de problemas, casi siempre interdependientes. Por lo que, no podemos afirmar en el caso de la corrupción, “este es un problema de carácter legal”, pues como hemos visto, envuelve otros aspectos relacionados, con el interés público, intereses privados, incentivos económicos, diseño institucional, la ética pública y la moral.

En consecuencia, la corrupción, se considera no sólo un problema para la administración pública, sino un problema público, en el que se plantea, es cierto, la preocupación del Estado y el gobierno, pero también de diversos públicos. Se reconoce así, que es un problema de interés general.

Lo anterior, constituye una buena lección, toda vez que, en la actualidad resulta novedoso cómo los países prósperos, razonadamente seguros y con aceptable calidad de vida (y en cierta medida con niveles de corrupción bajos), se gobiernan, evidenciando que la gobernación, es decir, el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden

²¹ Joan Subirats en su estudio sobre el “Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración pública” (1994) expone que en lo relativo a la definición de los problemas, en el fondo lo que ha cambiado es la percepción de una misma realidad. Una realidad que se nos presenta poliédrica e interdependiente. Cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que descubrimos nos hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede considerarse una nueva oportunidad, aún no contemplada, para su mejor solución. El mundo de los problemas estará, pues, en directa relación con el mundo de las soluciones.

sus objetivos de convivencia (básicos y coyunturales) y deciden la forma como coordinarán sus acciones para realizarlos, es un proceso que ya no puede ser monopolizado o protagonizado por el gobierno si es que se busca efectividad y tener éxito.

El gobierno es un recurso y un instrumento social (Aguilar Villanueva, 2002), poderosísimo, pero limitado para el tamaño de nuestros problemas y aspiraciones. Gobernar hoy tiene un nuevo modo o comienza a tenerlo. Característico es que el gobierno ya no es el único ni el decisivo actor en cualquier tema. Esto es evidente. Simplemente los más graves problemas públicos o sociales del país seguirán sin respuesta y se agravarán si confiamos sólo en el actuar de las autoridades, funcionarios y legisladores y no sumamos el actuar del sector privado, del sector social, de las empresas extranjeras, de la sociedad civil global, los organismos y los regímenes internacionales. Mantener aislados y distantes al sector público, privado y social es algo improductivo para dar rumbo y futuro al país. Por lo demás sus fronteras se han vuelto porosas. Se han comenzado a entender que todos los sectores se necesitan los unos a los otros para resolver los problemas de su interés o responsabilidad y los de la colectividad.

Como problema perverso, público y globalizado, la corrupción requiere algo más que un tratamiento intelectual superficial; requiere un esquema de análisis riguroso, multidisciplinario y global como el que proporcionan las ciencias de políticas, que como nuevo campo de estudio se concibió no sólo como un medio para mejorar al gobierno, sino como un campo del saber con un alto contenido y significado pluridisciplinario a través del cual se concibe un paradigma de vida mundial (puesto que no tiene fronteras de nacionalidad) en el cual es posible y sobre todo necesario enfrentar mediante la racionalidad del poder los conflictos básicos de

la civilización humana. El paradigma de las ciencias de políticas²², hace referencia fundamentalmente a un paradigma de vida en donde los valores de libertad, justicia, desarrollo y bienestar constituyen los pilares de las ciencias de políticas de la democracia en un mundo fáctico (real) que puede ser manipulado de manera inteligente con el propósito de lograr la obtención de la dignidad humana.

Es evidente que la propuesta de Lasswell es más en términos aplicativos y prácticos que teóricos y abstractos, pues la concepción de política se orienta más a entenderla como curso correspondiente de acción que a la connotación indeseable implícita en “la palabra política (politics), la cual con frecuencia se considera ligada a partidismo y corrupción”. La propuesta también, contempla la concepción de las ciencias de políticas como un campo o materia de estudio no exclusivo de los politólogos o de los científicos sociales, ya que “la idea más fructífera de la ciencia de políticas es diferente. Lo realmente importante es que todos los recursos de nuestra ciencia social en expansión se encaucen hacia los conflictos básicos de nuestra civilización”.

Esto significa que la orientación de las políticas, se percibe como global, puesto que al afirmar que el espacio abarca el mundo nos manifiesta su idea “de que la población del mundo constituye una comunidad en la que el destino de unos afecta a otros” (...) y en este sentido agrega “el futuro de los objetivos fundamentales depende del desarrollo mundial en su conjunto”, lo cual quizá constituya una aspiración y deseo real

²²Hace poco más de medio siglo (1951) que en los Estados Unidos de Norteamérica a través del fino pensamiento y ejercicio intelectual de Harold Lasswell y Daniel Lerner se dio inicio al estudio de un campo del conocimiento que rebasó con mucho la esfera de lo coyuntural o la simple moda. De hecho, la sustantividad del artículo sobre la orientación de las políticas, constituye punto de referencia obligado para comprender el fructífero inicio en la definición de una propuesta intelectual polémica pero atractiva, que se refiere a las políticas públicas.

en la propuesta. En este mismo orden de ideas es importante señalar que ésta concepción globalizadora sólo puede ser entendida dentro del contexto de las sociedades abiertas.

Tomando como punto de partida que Lasswell se preocupa por lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil, podemos plantear que el sustento de sus planteamientos tiene como premisa fundamental el saber aplicado. Esto es, que a partir de una cosmovisión de la vida social pueda convertir el conocimiento aplicado en una tecnología capaz de manipular en forma inteligente el mundo fáctico. Por ello, quizá Lasswell advierta: el científico de política se encuentra mucho más interesado en evaluar y reconstruir las prácticas de la sociedad que en construir personalmente elevadas abstracciones que sirvan de base a sus valores.

Es importante apuntar, que el conocimiento al cual se refiere el autor, no es un conocimiento cualquiera, sino un tipo de saber que aspira a desarrollar el estudio científico de las políticas, desde una perspectiva multidisciplinaria que permita dilucidar cuándo las necesidades de una política son prioritarias y cuál es el curso de acción que puede contribuir a mejorar la calidad en la gestión del gobierno, lo que manifiesta un problema de decisión.

A lo anterior, habría que sumar otro factor igualmente importante para acceder al mejoramiento de la gestión del gobierno y es el que se refiere a la formación de los decisores finales como elemento clave en la aplicación de las políticas públicas, ya que la complejidad social no es un mero dato a considerar. Es ante todo, suma de realidades interrelacionadas, interdependientes y actuantes. Entendida como problema, la complejidad social exige de elementos analíticos y

metodológicos que la conceptúen de cara a los contextos donde se genera. Vertido en los asuntos del Estado, se relaciona con la toma de decisiones, el logro de la eficiencia y el bienestar generalizado de la sociedad.

Las ciencias de políticas representan un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, encargándose además de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.²³

Dentro del esquema del análisis de políticas, es posible entonces apuntar que la corrupción en tanto problema público, debe ser tratado sin dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien, tratar los problemas fundamentales (no siempre reconocidos) que surgen en su interpretación y análisis, condicionando la vida institucional de los gobiernos, al conformar e integrar sus agendas.²⁴

²³ En su escrito de 1971 (la concepción emergente de las ciencias de políticas) Lasswell apunta que las policy sciences pueden definirse provisionalmente como las ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión, y nos recuerda en primera instancia la importancia que tiene el conocer el contexto fáctico (real y vivo) en el que opera y actúa la vida del ciudadano y en segundo lugar, que esta ciencia o disciplina del conocimiento aplicado tiene cierto carácter de flexibilidad que le permite tener abierta invariablemente cualquier posibilidad de cambio. La decisión de los gobiernos por abordar y solucionar los asuntos públicos no es lineal ni unidimensional. El conocimiento del y en el proceso de la decisión demuestra que la ventaja de las políticas públicas como opción razonable de gobierno tiene que considerar factores, instituciones y formas de acción pública que obligan a que la decisión sea contextualizada en tiempos y procesos correlacionados. Resulta significativo destacar que en términos de Lasswell, las ciencias de políticas deben preocuparse por conseguir tres atributos fundamentales: 1) De contextualidad; 2) De orientación hacia problemas y 3) De diversidad. El primero de estos, hace alusión a que los decisores son parte integrante de un proceso social más amplio. El segundo, indica que los científicos de políticas deben hacer suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias y alternativas; y el tercero plantea la necesidad de que los métodos utilizados en el campo de políticas deben ser múltiples y diversos.

²⁴ “En efecto, los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que hay problemas que consiguen despertar más que otros la atención del gobierno mismo (...) Aunque la vida pública es accesible a todos los ciudadanos, las demandas que se ejercen no todas merecen que sean consideradas como problemas públicos. Hay aspectos de la vida pública, que no son prioritarios y en cambio son presentados como tales. Hay aspectos que si lo son y sin embargo, se mueven presiones para que no sean considerados así”. Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida Estatal, p. 116.

Estrategias para enfrentar la corrupción

Klitgaard (1996: 64) plantea que en el combate a la corrupción hay tres elementos: 1) la transparencia 2) aumentar la probabilidad de que los agentes corruptos puedan ser atrapados y 3) incrementar los castigos a la corrupción (tanto para los que dan como para los que reciben). Cada uno de estos puntos plantea un tema vasto. Pero, como se observa, ninguno se refiere inmediatamente a lo que la mayoría de nosotros pensamos de entrada cuando se menciona la corrupción: nuevas leyes, más controles, un cambio de mentalidad, una revolución ética.

Las leyes y los controles demuestran ser insuficientes cuando no están allí los sistemas que los pongan en práctica. El despertar moral puede ocurrir, pero rara vez porque lo hayan planeado nuestros líderes públicos. Si no podemos tener funcionarios y ciudadanos incorruptibles, podemos, sin embargo, promover la competencia, cambiar incentivos, mejorar la rendición de cuentas; en pocas palabras, corregir los sistemas que engendran corrupción.

En la perspectiva de Robert Klitgaard, la lucha contra la corrupción es sólo una parte de un esfuerzo más amplio que él denominó “ajuste institucional”, que comprende la reconstrucción sistemática de la información y los incentivos en las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, a su parecer, dicho ajuste institucional, debe estar acompañado de una estrategia contra la corrupción que incorpore los siguientes cuatro componentes:

a) Sancionar a algunos transgresores graves. Comenzando por los peces gordos, ya que cuando la corrupción se ha vuelto visiblemente pública, la gente ya no cree en las promesas que le hacen los políticos y principales ejecutivos. Cuando hay una cultura de impunidad, la

única manera de romperla es que una cantidad de figuras corruptas importantes sean declaradas culpables y castigadas. Sin embargo, puesto que una campaña contra la corrupción puede convertirse en una campaña contra la oposición (ajustes del pasado), el primer pez gordo capturado debería pertenecer al partido en el poder.

b) Involucrar al público en el diagnóstico de los sistemas corruptos, ya que todas las campañas exitosas deben involucran a la sociedad. La consulta del público constituye una fuente fértil de información acerca de dónde ocurre la corrupción. Los mecanismos para consultarlos pueden incluir encuestas sistemáticas, organismos ciudadanos de vigilancia de las agencias públicas, la participación de organizaciones profesionales, líneas telefónicas directas, llamados a consulta, programas educativos, consejos de aldea y barrio.

c) Concentrarse en la prevención mediante la reparación de los sistemas corruptos, a través de un “marco de referencia para el análisis de políticas”, que implica cambiar incentivos, recopilar información para aumentar las probabilidades de que la corrupción sea descubierta y castigada, cambiar la relación entre agentes y clientes y aumentar los costos morales de la corrupción. Se trata en suma, de realizar esfuerzos analíticos con creatividad gerencial, orientados a detectar con oportunidad los elementos que favorezcan tratar con anticipación la corrupción.

d) Incentivos de reforma, pues si en verdad los gobiernos desean detener la corrupción, es imperativo que mejoren los incentivos. En muchos países las remuneraciones del sector público han caído tan bajo que una familia no puede mantenerse con el salario de un funcionario típico. Aun más, a menudo el sector público no cuenta con una medida del

desempeño del trabajador, de manera que lo que ganan los funcionarios no tiene relación con lo que producen. No debe sorprender que, en tales condiciones, prospere la corrupción.

En América Latina, (Transparency Internacional, 1999) existen muchas disposiciones que regulan en forma contradictoria los mismos o similares hechos, de modo tal que un empleado puede remitirse a bases jurídicas disímiles para la toma de decisiones. En ese caso, la influencia de consideraciones ajenas a la cuestión técnica, como puede ser la corrupción, se extiende rápidamente.

Los principios de la vida pública bien pueden constituir elementos importantes para controlar y combatir paulatinamente el problema de la corrupción. Desde la óptica de (TI), son cinco los principios de la vida pública²⁵ que deben aplicarse para controlar la corrupción:

²⁵ En Bolivia, hace un par de años se publicitó un artículo que posteriormente apareció en la Internet, referente a Siete Principios de la Vida Pública, (adaptados de The seven principles of public life, publicado por The Committe on Standars in Public Life, Londres, 1997), donde se indica que en virtud de que las leyes, la ética y la moral “son muy amplias”, se hace necesario que el ciudadano pueda distinguir e identificar las conductas de los servidores públicos, que pueden constituir actos de corrupción. Así, se puntualiza que, una manera práctica de averiguar si existe corrupción o no, es realizando una comparación del acto que se crea sospechoso con los siete principios de la vida pública, de tal forma que si se considera que alguno de estos principios ha sido violado, lo más probable es que se esté configurando una conducta corrupta y por lo tanto debe denunciarse. Dichos principios son: 1) Interés público. El servidor público debe actuar sólo en términos del interés público y no hacer su trabajo buscando beneficios materiales o económicos para si mismo, su familia o sus amigos; 2) Integridad. Los servidores públicos no deben prestarse a recibir dádivas, económicas o de otro tipo, de personas u organizaciones que puedan buscar influir en sus decisiones o acciones oficiales; 3) Objetividad. El servidor público, en el ejercicio de sus funciones oficiales tales como nombramientos, adjudicación de contratos, beneficios o subsidios sólo debe hacerlo con base en los méritos; 4) Responsabilidad. El servidor público debe responder políticamente por sus decisiones, acciones y omisiones ante la ciudadanía y debe someterse al escrutinio apropiado para su función; 5) Apertura. El servidor público debe ser tan claro como le sea posible con respecto a todas las decisiones y acciones que tome y debe explicar las que no tengan el carácter de secretas; 6) Honestidad. El servidor público debe declarar todo interés privado que tenga o pueda tener con respecto a sus deberes y hacer lo necesario para evitar un conflicto personal que deteriore el interés público; y 7) Liderazgo. Véase <http://www.boliviasipuede.com/pdg/corruccion/l.htm>

1) Responsabilidad de los funcionarios públicos. Cuando se alude al servicio público se hace referencia a los servidores públicos en general y a los “mandatarios” electos. También en América Latina responde a la vocación democrática interpretar a la función pública sin hacer distinciones entre cargos con convocatoria oficial y cargos obtenidos en virtud de un acto comicial. Para ambos tipos de funcionarios rigen las mismas normas, aun cuando las funciones en el marco de los poderes públicos también determinen diferencias en cuanto al status conferido por el cargo. Los cargos políticos siempre son temporales en virtud de que están sujetos a un cierto periodo electoral. Estos participan en la gestión de gobierno y por lo tanto comparten su destino.

2) Profesionalización del personal. Los servidores públicos tienen que ser idóneos para el cargo en cuanto a su capacidad técnica y personal. Sólo así es posible evitar que las personas que ocupan los cargos sean convocadas en base a sus relaciones personales y no por sus condiciones técnicas y de conocimiento. Aun cuando los aspectos políticos no se pueden excluir siempre, no deberían ser el único criterio para la convocatoria a un cargo público calificado. En este sentido sería conveniente estimular el desarrollo de escuelas de capacitación para la función pública.

3) Remuneración adecuada del personal. Los servidores públicos deben ser remunerados de conformidad con las exigencias que les plantea el cargo y la responsabilidad que se delega en ellos, así como por la formación recibida. Sólo entonces se puede esperar que el servidor público también se sienta consustanciado con la “causa pública”. Pero esto por sí solo no es suficiente. Además, los ascensos deben hacerse siguiendo criterios técnicos y de eficiencia, y no sólo en función de consideraciones políticas, aun cuando esto sea cada vez más difícil

de lograr. Si las promociones se otorgan fundamentalmente siguiendo criterios políticos, es hasta cierto punto normal, que los funcionarios se guiarán para el ejercicio de sus funciones por pautas esencialmente políticas o buscando otro tipo de resarcimiento a través de la corrupción, en vez de ejercer su cargo en forma imparcial y siguiendo criterios técnicos y objetivos.

4) Desarrollo de Códigos de Ética. Aun cuando se ha señalado que las razones para el surgimiento y la propagación de la corrupción deben buscarse fundamentalmente en errores institucionales de los sistemas administrativos, también pueden ser de gran ayuda códigos éticos, para impedir o combatir el surgimiento y la difusión de corrupción. Sólo a través de códigos éticos, coordinados y discutidos con el personal en un proceso permanente, es posible lograr que el personal se identifique con las reglas de una gestión de la función pública esencialmente técnica y políticamente imparcial.

5) Pesos y contrapesos. El ejemplo que inspiran los líderes y los funcionarios públicos de alto nivel es fundamental para el logro y mantenimiento de un sistema nacional integral eficiente. Sin embargo, ¿quién vigila a los líderes? El objetivo en todo sistema de integridad consiste en construir una estructura de pesos y contrapesos dentro de un marco de principios fundamentales previamente acordados. El desafío consiste en construir un sistema transparente y responsable con dos objetivos principales: el primero consiste en evitar el fraude, mientras que el segundo consiste en lograr que los funcionarios superiores creen que existe una verdadera posibilidad de que el fraude pueda ser detectado. El control de la corrupción no puede dejarse sólo en manos de los fiscales ni de las fuerzas de la ley y del orden. La acción no depende solamente de la detención y del procesamiento penal. Por

el contrario, la acción debe comprender una combinación de acuerdos mutuos.

6) Cambios organizacionales. Los cambios organizacionales dentro del sector público pueden ayudar a disminuir las oportunidades de prácticas corruptas. Singapur por ejemplo, desarrolló con éxito su programa anticorrupción a principios de la década de los sesenta a través de la aplicación de los siguientes puntos: mejoramiento de los métodos y procedimientos laborales para reducir las demoras, incrementar la efectividad de la supervisión, para que los responsables puedan supervisar de manera efectiva el trabajo de sus subordinados, rotar a los funcionarios, para asegurar que ninguno de ellos permanezca por mucho tiempo en el mismo puesto, realizar inspecciones sorpresivas en los lugares de trabajo, tomar medidas adecuadas de seguridad para evitar que personas no autorizadas tengan acceso a las dependencias públicas, revisar permanentemente las medidas anticorrupción con el objeto de introducir las reformas necesarias.

7) Reformas de programas del sector público. Es posible que los programas públicos que están seriamente afectados por la corrupción puedan modificarse si se diseñan nuevamente. La primera y mejor opción en muchos casos es la eliminación del programa. Muchos países tienen reglas y reglamentos que no son necesarios. Se puede y se debe terminar con ellos. Otros programas podrían ser útiles en un Estado que funciona bien, pero no son eficientes cuando la corrupción es endémica. La segunda opción consiste en que el objeto principal del programa se mantenga, pero que el procedimiento sea rediseñado para simplificar y facilitar el control. Sin embargo, la simplificación no siempre reduce la corrupción si las normas son muy estrictas. La rigidez burocrática con frecuencia genera condiciones adecuadas para el desarrollo de la

corrupción. La tercera opción consiste en la privatización (el traspaso al sector privado de empresas manejadas por el estado), ya que los métodos de rendir cuentas en el sector privado y la necesidad de administrar empresas productivas son incentivos muy importantes para poner en práctica estrategias internas contra la corrupción.

¿Es posible superar el problema de la corrupción?

Coincidentemente hace una década, Yehezkel Dror (1996: 177) ofrecía un panorama pesimista a nivel internacional en torno al combate a la corrupción; su análisis señalaba pocas esperanzas de hacer que una gobernanza más moral y legítima sea un interés prioritario de la gobernación, a menos que las élites se comportasen con verdadera dignidad. Por desgracia Dror visualizaba, diversas fuerzas en contra la ética, que propician mayores incentivos y presiones para la corrupción y la inmoralidad que para una actitud virtuosa.

Desde luego es un problema muy serio, se trata de una tarea difícil, porque la corrupción del poder político, no es accidental ni incidental, ya que según este autor brota en parte de las características innatas de las instituciones políticas y de gobernación, de modo que no es fácil contener ni reducir los vicios. Esta es una verdad que ha sido válida a través de la historia, según sabemos por los casos de corrupción que aparecen en la Biblia y en las antiguas mitologías de distinto origen. Los problemas se ven hoy exacerbados por la existencia de fuerzas que intensifican de manera especial las formas perniciosas de corrupción en las élites de gobernación contemporáneas.

A nuestra forma de ver, no todo está perdido, hay mucho por hacer. La corrupción, entendida como el abuso de poder público para beneficio privado, es uno de los males que más preocupa al gobierno y la sociedad. La corrupción del sector público, se concibe como especialmente dañina, porque involucra a quien supuestamente debería predicar con el ejemplo.

En consecuencia, la corrupción es un problema que contrapone el interés privado con el interés público; un problema, con implicaciones éticas, morales, culturales, sociales y económicas, que en su origen denota falta de legalidad y problemas de diseño institucional, que debilitan en esencia el Estado de Derecho, pero también la confianza de la sociedad en el poder público. Afortunadamente, la corrupción no es un mal irremediable, puede combatirse y controlarse²⁶ y las soluciones están en la capacidad del Estado para reformarse y crear las condiciones para impulsar la reforma del gobierno, que está asociada con la importancia que tienen los procesos de gestión pública.

La parte medular de la reforma del Estado se debe orientar a abatir costos innecesarios que repercuten en la vida pública, eliminar el patrimonialismo de la función pública y determinar las áreas que corresponden a la vida de la sociedad y las que corresponde al Estado. En este sentido, las atribuciones del Estado, así como sus límites, son pieza central en la reforma institucional. En términos de ampliar y mejorar sus capacidades de dirección, la reforma el Estado permite dejar atrás la visión estatista y burocratizada para dar paso a la existencia de un Estado útil, eficaz y socialmente necesario. La reforma

²⁶Cfr. Robert Klitgaard, "Controlando la corrupción", Buenos Aires, editorial Sudamericana, 1994.

del gobierno en consecuencia (Uvalle, 1995: 5), se debe dar en los marcos del pluralismo político y público. Los mismos son cada vez más vigorosos y exigen cuentas claras, puntuales y eficientes de la acción de gobierno. Considerada de este modo, la reforma de gobierno no es un mero ajuste de estructuras, sistemas o procedimientos.

Conclusión

El poder público, por sí sólo no puede con la tarea que su racionalización sistemática prometía realizar. Sin un concurso amplio y asiduo de la sociedad, el combate a la corrupción, en su sentido más directo y elemental, está condenado a fracasar. Pero a la vez, tenemos hoy que reconocer que este concurso comunitario y social será poco eficiente y hasta contraproducente si no es articulado por un paradigma ético poderoso de alcances públicos y aspiraciones trascendentes de los sentimientos y las voluntades individuales. Como punto de partida, creemos que toda estrategia anticorrupción en un Estado moderno y democrático, debe otorgar garantías de igualdad, sin establecer sistemas de privilegios entre los ciudadanos y encaminarse a acceder en forma plena a la vigencia de un Estado de Derecho.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., Estudio Introductorio, en El estudio de las políticas públicas, Editorial Porrúa, México, 1994.

Aguilar Villanueva, Luis F., “Gobernar es más que gobierno”, en Periódico Reforma, 23 de enero de 2002.

Banco Mundial, World Development Report: The State in the Changing World. Oxford University Press, 1997.

Bell, Daniel, The Cultural Contradictions of Capitalism, Nueva York, Basic Books, 1976.

Bobbio, Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco, Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1991.

Caiden E, Gerald, y Caiden N., “Administrative Corruption”, en Public Administration Review, mayo-junio de 1977.

Campuzano Paniagua, Gabriel, “La necesidad de la transparencia en la Administración Pública mexicana”, en **Revista de Administración Pública No. 107**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, enero–abril de 2003.

Castellanos, Rosario, (et al), **La Corrupción**, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1969.

Denhardt, Robert B, “Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina”, en **Administración Pública -el estado actual de la disciplina-**, México, Coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el FCE, 1999, Trabajo compilado por Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky.

Díaz Gómez, Alvaro, “Ética y corrupción. Lo público y la democracia”, en **Revista Convergencia No. 31**, Toluca, México, UAEM, enero–abril de 2003.

Dror, Yehezkel, **La capacidad de gobernar –Informe al Club de Roma–**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Etkin, Jorge, “La cuestión ética en el sector público. Discurso y praxis”, en **Revista Reforma y Democracia No. 7**, Venezuela, CLAD, enero de 1997.

Escalante Gonzalbo, Fernando, La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, en **Revista Foro Internacional**, Vol. **XXX**, No. **2**, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1989.

Escobar Herrán, Guillermo León, “Educación y corrupción”, en **Revista Contribuciones No. 4**, Buenos Aires, 1995.

Heidenheimer, J, Arnold, et al, **Political Corruption**, New Jersey, Transaction Books, 1970.

Huntington P., Samuel, **El orden político en las sociedades en cambio**, Buenos Aires, Paidós, 1992.

Klitgaard, Robert, “Combatiendo la Corrupción -información e incentivos-”, en **Revista Nueva Sociedad No. 145**, Venezuela, septiembre-octubre de 1996.

Lasswell, Harold D. (1951), La orientación hacia las políticas, en **El Estudio de las Políticas Públicas (Primera Antología)**, Editorial Porrúa, México, 1992.

Lasswell, Harold D. (1971), La concepción emergente de las ciencias de políticas, en **El estudio de las políticas Públicas (Primera Antología)**, Editorial Porrúa, México, 1992.

Loñ R., Félix, “Estado de Derecho y Corrupción”, en Revista Contribuciones No. 2, Buenos Aires, CIEDLA, abril-junio de 1992.

Malem Seña, Jorge F., La corrupción -aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos-, Barcelona España, 2002.

Mosqueira Medida Edgardo, “El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción”, en Revista Contribuciones No. 4, Buenos Aires, CIEDLA, octubre-diciembre de 1995.

Ormond, Derry y Loffler, Elke, “Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar”, en Revista Reforma y Democracia No. 13, Venezuela, CLAD, febrero de 1999.

Soto, R., La Corrupción desde una perspectiva económica, Estudios Públicos, 89, Chile, verano de 2003.

Subirats, Joan, Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993.

Transparency International. La Hora de la Transparencia en América Latina, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo, **La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, México, IAPEM, 2003.**

-----, **Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, México, IAPEM, 1997.**

-----, “El mundo actual de la ciudadanía, el estado y la administración pública”, en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 164.**, México, UNAM, 1996.

-----, “El redimensionamiento de la administración Pública”, en **Revista El Cotidiano No. 72**, México, UAM Azcapotzalco, 1995.

-----, **Los nuevos derroteros de la vida Estatal, México, IAPEM, 1994.**

Van Klaveren, J. “The Concept of Corruption”, en A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. LeVine (eds.), ***Political Corruption***, N.J., Transaction Publishers, 1990.



Abstract

La autora analiza y explica cómo el mercado laboral profesional no es equitativo con las mujeres que tienen formación universitaria, porque en su condición de egresadas, no tienen oportunidad de competir frente a los hombres tanto en el tipo de ocupación como en lo relacionado con los salarios, situación que estimula que la práctica de género no sea equitativa, a pesar de los pronunciamientos y apoyos institucionales que se impulsan para evitar el trato desigual, hecho que demuestra que en la sociedad mexicana aun prevalecen valores, actitudes y conductas que impiden que la igualdad del hombre y la mujer se inscriba en relaciones sociales y económicas incluyentes.

Políticas públicas,
*segregación laboral de mujeres
con estudios superiores en México
y teoría de la inversión del
capital humano*

Corina Cuevas Renaud *

Palabras clave: Género, inequidad, políticas públicas, mercado laboral y segregación.

The author analyzes and explains how the professional labor market is not equitable with the women who have university formation, because as their withdrawn, they do not have opportunity to compete in front of the men as much in the type of occupation like in the related thing to the wages, situation that stimulate that the sort practice is not equitable, in spite of the institutional uprisings and supports that are impelled to avoid the unequal treatment, fact that demonstrates that in the Mexican society values, attitudes even prevail and conducts that they prevent that the equality of the man and the woman are registers in social relations and economic factors .

**Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desarrolla actividades profesionales en la Facultad de Psicología y Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.*

Key words: Sort, policies, public inequality, labor market and segregation.

Introducción

La tarea de explicar las estructuras y la persistencia de la segregación de la mujer en la fuerza laboral es extremadamente compleja.

La participación de la mujer en el mercado laboral profesional en México se ha incrementado sustancialmente de los años 70 a la fecha, sin embargo bajo condiciones sumamente desfavorables en diversas vertientes: participación y segregación, diferencial salarial, baja representación en trabajos bien remunerados y de cierta jerarquía, así como alta concentración en trabajos mal pagados en el sector de los servicios. A pesar de los recursos y esfuerzos públicos y privados que se invierten en la educación y capacitación de las mujeres y hombres, la inequidad en el mercado laboral persiste. Las políticas hasta hoy diseñadas no han resuelto el problema de inequidad y en consecuencia la teoría de la inversión del capital humano es inoperante.

Se analizaron los datos de una muestra de 3,531,472 egresados universitarios de 48 carreras universitarias y el caso de egresados con estudios de posgrado en una década (1990 – 2000), se calcularon los índices de segregación laboral, de representación, de concentración, los diferenciales en el salario, así como un modelo de regresión lineal múltiple donde se confirma la inequidad de género en el mercado laboral. En esta perspectiva, el diseño de políticas públicas orientadas a conseguir la igualdad laboral entre hombres y mujeres es una tarea impostergable de largo plazo y sostenida. El Estado, los empresarios, amplios sectores de la sociedad civil (hombres y mujeres) y diversas organizaciones en un ejercicio de democracia representativa, participativa e incluyente tendrán que diseñar políticas públicas para conseguir una sociedad más justa y un mejor desarrollo económico para todos.

Dado que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto, el Estado no debe abandonar su papel de redistribuidor de la riqueza y dejarlo en manos de las fuerzas competitivas que centran su interés en la producción de bienes y servicios, no en la importancia de generar beneficios compartidos.

No se puede negar que la agenda feminista ha avanzado mucho más que los estudios sobre feminismo y teoría económica. Uno de los principales resultados de las demandas de las mujeres junto con la necesidad de una institucionalidad estatal responsable de atenderlas, fue la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en 1998, encargado de coordinar con los diversos sectores la inclusión en el diseño de políticas públicas, demandas, necesidades y empoderamiento de las mujeres. Aunado a lo anterior, el pasado 2 de agosto se publicó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres (Artículo 1, Nueva Ley DOF 02-08-2006). Sin embargo y aunque se aprecia una mayor participación del Estado y de algunos sectores de la sociedad civil en este asunto, situaciones como: altas tasas de desempleo femenino, diferencias salariales entre hombres y mujeres, concentración de mujeres en trabajos mal remunerados, y trabajos flexibles que crean condiciones de desigualdad persisten o incluso se han agravado. La persistencia de las relaciones de trabajo flexible y libre, única opción para las mujeres que tienen una familia, y las fuerzas del mercado incontrolables dan cuenta de ello.

La tasa de participación en el trabajo extradoméstico de las mujeres en México se ha incrementado de 1970 a 2003 en el rango de 20 a 59 años en 26%; sin embargo la fuerza laboral femenina tiene una participación

del 74.5% en el rubro de servicios (INEGI, 2004), situación por cierto muy similar a la de los países de la Unión Europea (Dijkstra y Plantenga, 1997).

Género y economía

Aproximaciones provenientes de diversas áreas del conocimiento, se han producido a lo largo del tiempo para explicar el papel de la mujer en el mercado laboral, sin embargo, ha sido la economía quien más ha desarrollado y sistematizado teorías y modelos sobre este asunto.

A continuación se presenta un resumen de diferentes aproximaciones teóricas sobre género y Economía con objeto de ubicar la presentación y discusión del presente trabajo (Dijkstra y Plantenga, 1997).

- 1) La elección entre recursos escasos está frecuentemente limitada a los que alcanzan un lugar en el mercado o bien que pueden ser definidos como bienes o servicios públicos. La clasificación de recursos en valubles o no valubles es en cierto modo arbitrario.
- 2) La economía trata de la elección de los individuos asumiendo que cada uno de ellos tienen las mismas restricciones. La teoría neoclásica abstrae las particularidades de instituciones colectivas tales como familias, hogares, empresas y Estado, entre otras.
- 3) Las teorías económicas tienden a ser estáticas. Muchas teorías se centran en el corto plazo y dejan de lado los efectos del

largo plazo, tales como, el deterioro del medio ambiente y la distribución de bienes de una familia en el largo plazo, entre otros. Por otro lado, éstas teorías analizan una cierta distribución de los bienes económicos como pueden ser el dinero y el poder.

- 4) Las teorías y métodos económicos están basados en ideas acerca de lo que es la “ciencia buena”, la cual es identificada con valores que son considerados masculinos: racionalidad, abstracción y objetividad. Hay poco espacio para valores tradicionalmente considerados femeninos como: irracionalidad, subjetividad y concretización.
- 5) Las preferencias se asumen como dadas, es decir, los individuos son racionales, lo que significa que buscan su propio interés. En la práctica las preferencias pueden ser influenciadas por normas culturales, tradiciones, presiones colectivas, intereses, ideologías y género.

Este trabajo se desarrolla desde la visión de la quinta aproximación teórica y de la teoría de la inversión en capital humano.

Género y Políticas Públicas

Desde la óptica del diseño de políticas públicas el reconocimiento al principio de igualdad como norma consagrada por la Declaración de los Derechos Humanos, la Constitución Política Mexicana, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como, los tratados internacionales signados por México no han sido suficientes para resolver los problemas de inequidad. La discriminación femenina

lesiona por igual la calidad de vida no sólo de las propias mujeres, sino de los hombres, los hijos y la familia, en suma, el deterioro social.

Es un hecho innegable que las mujeres están más involucradas que los hombres en el cuidado y las tareas del hogar, que tienen menos tiempo y energía para desarrollar un trabajo remunerado e inclusive para invertir tiempo y dinero en educación y capacitación, el asunto a discutir es si incrementando la participación de la mujer en el mercado laboral remunerado, creando trabajos de medio tiempo y flexibles se conseguiría una verdadera integración o eso llevaría a una nueva segmentación no deseada en virtud de la calidad de dichos trabajos y su baja retribución económica. En este sentido, el diseño de políticas públicas se hace más complejo porque tiene que estructurar dos ámbitos: 1) el privado, que radica en el hecho de que por su condición de género asume que el trabajo que realiza en su casa es no remunerado, y que ella es responsable del bienestar familiar, en tanto que el hombre es el responsable del bienestar económico, y 2) el público, fuera del hogar en el mercado laboral remunerado.

En esta perspectiva, las políticas que pueden mejorar la situación de la mujer en el mercado laboral deben contemplar por lo menos el fortalecimiento de las instituciones de seguridad social y fomentar la división del trabajo en el hogar.

Género y Teoría de la Inversión del Capital Humano

En 1996 la Comisión on Education for the Twenty-first Century de la UNESCO (Easterly, 2002), expresó que la educación era el principal

medio disponible para promover una forma más armónica de desarrollo humano y por lo tanto de disminución de la pobreza, la discriminación, la ignorancia, la opresión y la guerra.

Desde la década de los 60 y hasta los 90, muchos países consideraron que la forma de alcanzar el crecimiento económico era mediante la inversión en educación para hombres y mujeres, sin embargo, al paso del tiempo se ha podido constatar que la educación no es el único elemento a considerar para alcanzar un mayor crecimiento económico, es también de suma importancia considerar la tecnología y la inversión en capital físico.

Un país que inicialmente invierta muchos recursos en educación y no posea suficiente inversión en capital físico va a presentar retornos crecientes del mismo y se va a presentar un aparente crecimiento económico; sin embargo, conforme pase el tiempo, al no haber inversión en capital, nuevamente capital físico y humano van a regresar al equilibrio, lo cual se traduce en un estado estacionario donde ya no hay más crecimiento.

En un ejercicio para sustentar lo anterior, se trabajó con los datos publicados por el Fondo de las Naciones para la Población (UNFPA) en su anuario Estado de la Población Mundial 2005, correlacionando las siguientes variables: PIB per cápita en miles de millones de dólares, 2003 y porcentaje del PIB per cápita destinado a la educación básica de 24 países de los cinco continentes, se encontró una baja correlación directamente proporcional de $r = 0.363$ con una significancia de 0.08.

Mientras que Estados Unidos tiene el PIB per cápita más elevado, es decir, de \$37,648 sólo destina 21.2% a la educación básica, por su parte

Polonia con un PIB per cápita de \$5,487 destina 34.4% a la educación básica. México con un PIB per cápita de \$6,121 destina 13.8% a la educación básica y finalmente el Reino Unido con un PIB per cápita de \$30,253 destina 15.5% a la educación básica.

Tanto el Reino Unido como Estados Unidos, países con altos niveles de tecnología y capital físico, el factor tecnológico tiene mayor peso que la inversión en educación básica, por lo cual podemos suponer tienen una productividad marginal creciente.

Como quiera que sea la discriminación laboral tiene que ver con la inversión en capital humano, en donde la presencia de diferentes habilidades, conocimientos y capacidades segregan a las personas. En esta perspectiva si se tienen habilidades, conocimientos y capacidades similares, la discriminación sólo tendría lugar si se diera preferencia para contratar a una persona en función del género, la raza o la edad, entre otras.

Si los individuos son racionales también lo son las empresas y en este sentido todos buscarán basar sus preferencias en la maximización de sus utilidades.

Sin embargo en la realidad las empresas contratan preferentemente a los hombres y con un mayor sueldo, por lo tanto vemos que las preferencias están influidas por diversos factores y aspectos culturales, entre otros.

Por ejemplo, las empresas consideran que las mujeres tienen que cumplir con las funciones que su propia naturaleza y la sociedad les ha otorgado como son la maternidad y el cuidado de los hijos,

por ello prefieren no contratarlas o pagarles un salario menor que al hombre. Suponen que de ser contratadas en el corto o mediano plazo abandonarían parcial o definitivamente el trabajo ocasionándoles costos hundidos.

Aunado a lo anterior debemos tomar en cuenta la presencia de un sector femenino que ya sea por presiones colectivas y/o intereses personales, prefiere tener hijos y cuidar su hogar a un mejor empleo que por lo general implica una mayor remuneración. Tal y como lo expresa Phillips (1996: 141): “(...) hay un debate ininterrumpido y vivo sobre si las feministas deben luchar por la aceptación plena e igual al mundo de trabajo o por una revaluación de la esfera tradicional de las mujeres, y la idea de que se debe liberar a las mujeres de la casa no es universalmente compartida”.

La realidad es que ha habido incrementos sustanciales en la tasa de participación en el mercado laboral de la mujer mexicana, de acuerdo a estudios universitarios y tecnológicos de 1970 al 2002; sin embargo, de 1990 al 2002 los incrementos son pequeños.

En el Sexto Informe de Gobierno, el Presidente Vicente Fox expresa que durante su administración la tasa de participación económica de las mujeres creció 10%, pero únicamente para quienes tienen estudios de educación media y superior.

Cuadro 1. Participación de las mujeres en el mercado laboral con estudios universitarios y tecnológicos.

AÑO Participación (%)

1970	15.5%
1980	29.8%
1990	40.3%
1998	46.2%
2002	48.5%

Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México 2004.

A nivel global, el mercado laboral mexicano tiene una tasa de empleo del 60.8%, baja al compararse con el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006) de más del 65%. Para la OCDE esta situación es el resultado de la tasa relativamente baja de empleo de las mujeres mexicanas que es de 41%, en comparación con el promedio de 56%. Debemos tener presente que hoy por hoy, las mujeres constituyen el 53% de la población en México y que un poco de más 4.6 millones de hogares los encabeza una mujer, es decir, de cada cinco hogares, uno de ellos está a cargo de una mujer (INEGI, 2004).

Los incrementos podrían deberse en buena parte al cambio de los patrones culturales y sobre todo a la necesidad de contar con mayores recursos económicos en amplios sectores de la población.

Inmersos en una economía capitalista, en donde las personas necesitan mayor cantidad de recursos monetarios, donde el costo de la vida ha aumentado considerablemente en términos monetarios, es de esperar mayor participación de hombres y mujeres en el mercado laboral.

No obstante lo anterior, hay discriminadas en una doble vertiente: 1) en casi todas las ramas de la actividad laboral y 2) en la retribución económica a su trabajo tal y como veremos a continuación.

Método

Con los resultados de los censos y conteos nacionales de una década 1990- 2000, se estudiaron a los egresados de 48 carreras universitarias y estudios de posgrado por género, su inserción en el mercado laboral y su salario mensual. La muestra se integró por un total de 3,531,472 egresados universitarios. Para el año 1990 corresponden 1,276,100 egresados de los cuales 71% corresponden al sexo masculino y 29% al sexo femenino, y para el año 2000 un total de 2,255,372 egresados con un porcentaje de participación en el mercado laboral masculino del 60.2% y 39.8% femenino.

Se trabajó con la primera clasificación de las ocupaciones laborales que hace la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2003):

Grupo 1: Ocupaciones típicas que son desarrolladas por profesionistas.

Se calcularon los índices de segregación ocupacional por carrera, representación, concentración; el diferencial del salario por género, así como, un análisis de regresión lineal múltiple.

Resultados

A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes:

Tabla 1. Índice de segregación laboral^a año 2000.

Carrera	Porcentaje de la Población Ocupada de Profesionistas Hombres	Porcentaje de la Población Ocupada de Profesionistas Mujeres	Índice de Segregación Laboral % 2000
Contaduría	60.28	39.72	10.28
Medicina	67.28	32.72	17.28
Ingeniería Mecánica	92.26	7.74	42.26
Administración****	62.19	37.81	12.19
Derecho	70.5	29.5	20.5
Ingeniería en Computación	66.08	33.92	16.08
Pedagogía	57.82	42.18	7.82
Ingeniería eléctrica**	96.14	3.86	46.14
Agronomía	92.5	7.5	42.5
Ciencias Políticas	57.78	42.22	7.78
Arquitectura	83.48	16.52	33.48
Ciencias de la Comunicación*	44.92	55.08	-5.08
Química*	36.29	63.71	-13.71
Ingeniería Civil**	96.26	3.74	46.26
Psicología*	29	71	-21
Economía	74.51	25.49	24.51
Ingeniería Química****	75.41	24.59	25.41
Odontología*	47.08	52.92	-2.92
Veterinaria y zootecnia	86.74	13.26	36.74
Ciencias Sociales*	31.79	68.21	-18.21
Diseño Gráfico*	47.05	52.95	-2.95
Turismo*	39.62	60.38	-10.38
Mercadotecnia	54.71	45.29	4.71
Biología	54.73	45.27	4.73
Letras y Literatura*	31.22	68.78	-18.78

Física	82.28	17.72	32.28
Diseño Industrial*	39.54	60.46	-10.46
Educación Normal*	33.54	66.46	-16.46
Ciencias de los Alimentos*	33.55	66.45	-16.45
Antropología	51.88	48.12	1.88
Filosofía	67.09	32.91	17.09
Bioquímica	56.3	43.7	6.3
Ingeniería Extractiva***	95.35	4.65	45.35
Matemáticas	66.62	33.38	16.62
Historia*	45.15	54.85	-4.85
Forestales	89.16	10.84	39.16
Ing. Topográfica**	93.73	6.27	43.73
Geografía	65.58	34.42	15.58
Archivonomía*	42.6	57.4	-7.4
Teología	91.84	8.16	41.84
Ciencias del Mar	92.12	7.88	42.12
Ingeniería Aeronáutica***	97.94	2.06	47.94
Artes Plásticas	56.35	43.65	6.35
Música y Danza	65.73	34.27	15.73
Biomédica	77.29	22.71	27.29
Teatro y Cinematografía	60.47	39.53	10.47
Ecología	68.43	31.57	18.43
Enfermería*	5.68	94.32	-44.32
Estudios de Posgrado****	66.16	33.84	16.16

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos del mercado laboral de profesosistas ANUIES (2003: 246, 247).

^a El índice de segregación ocupacional se obtiene de dividir la suma de las diferencias absolutas de la proporción de hombres y mujeres en cada ocupación, entre dos, y multiplicado por cien.

* El índice de discriminación laboral en estos casos es para el hombre.

** El índice de segregación es muy alto.

*** El índice de segregación es muy alto y además tienen un alto diferencial de los salarios.

**** Estas carreras tienen un alto diferencial en los salarios.

Tabla 2. Salarios promedio mensual en pesos mexicanos y diferencial de ingresos (en pesos mexicanos) para el año 2000.

Carrera	Salario Promedio Mensual Hombre	Salario Promedio Mensual Mujer	Salario Promedio Mensual 2000	Diferencial de los Ingresos Mensuales por Género
Contaduría	9561	5619	8037	-3942
Medicina	9038	6877	8352	-2161
Ingeniería Mecánica	11101	7553	10853	-3548
Administración*	11020	6472	9344	-4548
Derecho	9565	6441	8673	-3124
Ingeniería en Computación	9182	6447	8255	-2735
Pedagogía**	5707	5614	5668	-93
Ingeniería eléctrica	9470	6855	9370	-2615
Agronomía	7932	4921	7711	-3011
Ciencias Políticas	9706	6450	8335	-3256
Arquitectura	9579	6020	9016	-3559
Ciencias de la Comunicación	9565	6441	8673	-3124
Química	7328	6111	6527	-1217
Ingeniería Civil	9553	6002	9421	-3551
Psicología	7838	5755	6367	-2083
Economía	10586	7631	9846	-2955
Ingeniería Química*	11247	6317	10066	-4930
Odontología	9451	5452	7440	-3999
Veterinaria y zootecnia	7675	4961	7325	-2714
Ciencias Sociales	7397	4849	5673	-2548
Diseño Gráfico	7839	6029	6904	-1810
Turismo	7410	5137	6065	-2273
Mercadotecnia	10496	6797	8845	-3699

(continúa)

Biología	6889	5524	6274	-1365
Letras y Literatura	7386	6255	6609	-1131
Física	10417	7430	9883	-2987
Diseño Industrial	10624	7493	8773	-3131
Educación Normal	6171	5105	5463	-1066
Ciencias de los Alimentos	7638	5572	6285	-2066
Antropología	7597	6064	6853	-1533
Filosofía	6858	7166	6960	308
Bioquímica	9337	5812	7828	-3525
Ingeniería Extractiva	10762	6486	10561	-4276
Matemáticas	9078	6877	8351	-2201
Historia	6748	5785	6226	-963
Forestales	6791	5029	6603	-1762
Ing. Topográfica	8250	7604	8213	-646
Geografía	7164	4951	6392	-2213
Archivonomía	6285	5224	5696	-1061
Teología**	4404	3962	4372	-442
Ciencias del Mar	8852	6615	8667	-2237
Ingeniería Aeronáutica*	16306	10229	16175	-6077
Artes Plásticas	7475	5061	6464	-2414
Música y Danza	5898	5964	5921	66
Biomédica	11870	8192	11004	-3678
Teatro y Cinematografía	10850	7108	9427	-3742
Ecología	6651	8041	7083	1390
Enfermería**	5502	4893	5013	-609
Estudios de Posgrado*	14446	8457	12447	-5989

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos del mercado laboral de profesionistas ANUIES (2003: 326, 327).

* Estas carreras tienen un alto diferencial en los salarios.

** Estas carreras tienen el menor diferencial del ingreso.

Como podemos observar los mayores diferenciales del ingreso se encuentran en las carreras de: Ingeniería Aeronáutica (\$6077), Estudios de Posgrado (\$5989), Ingeniería Química (\$4925) y Administración (\$4548).

El menor diferencial del ingreso corresponde a las siguientes carreras: Pedagogía (\$93), Teología (\$442) y Enfermería (\$519), carreras histórica y culturalmente estudiadas y ejercidas preponderantemente por las mujeres.

También podemos observar que en todas las profesiones el salario promedio de los hombres está por encima del salario promedio total, mientras que para las mujeres solamente en las carreras de música y danza y enfermería están ligeramente por encima del salario promedio mensual.

De la información contenida en el Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, se observa que en el 2004 la diferencia salarial entre hombres y mujeres era de 15.8%, en tanto que en el 2006 se incrementó a 18.9%, a pesar de que el promedio de escolaridad de las mujeres se incrementó de siete a ocho años en el mismo período.

Tabla 3. Representación de las mujeres en 48 carreras y estudios de posgrado.

Carrera	Población ocupada de profesionistas grupo1 1990	Población ocupada de profesionistas grupo1 2000	Decremento	Incremento
Contaduría	.93	.99		.06
Medicina	.78	.83		.05
Ingeniería Mecánica	.14	.21		.07
Administración	.79	.89		.10
Derecho	.59	.71		.12
Ingeniería en Computación	.78	.82		.04
Pedagogía	1.58	1.14	.44	
Ingeniería eléctrica	.08	.10		.02
Agronomía	.23	.22	.01	
Ciencias Políticas	1.29	.97	.32	
Arquitectura	.51	.39	.12	
Ciencias de la Comunicación	1.44	1.35	.09	
Química	2.12	1.70	.42	
Ingeniería Civil	.13	.10	.03	
Psicología	2.17	1.85	.32	
Economía	.75	.65	.10	
Ingeniería Química	.57	.71		.14
Odontología	1.63	1.32	.31	
Veterinaria y zootecnia	.29	.37		.06
Ciencias Sociales	1.95	1.65	.30	
Diseño Gráfico	1.88	1.30	.58	
Turismo	2.12	1.41	.71	
Mercadotecnia	.80	1.07		.27
Biología	1.58	1.22	.36	

(continúa)

Letras y Literatura	2.35	1.71	.64	
Física	.37	.52		.15
Diseño Industrial	1.09	1.18		.09
Educación Normal	2.10	1.56	.54	
Ciencias de los Alimentos	2.63	1.92	.71	
Antropología	1.73	1.29	.44	
Filosofía	1.26	.82	.44	
Bioquímica	1.47	1.21	.26	
Ingeniería Extractiva	.17	.14	.07	
Matemáticas	1.33	.85	.48	
Historia	1.85	1.36	.49	
Forestales	0	.29		.29
Ing. Topográfica	0	.11		.11
Geografía	1.00	.96	.04	
Archivonomía	2.30	1.33	.97	
Teología	0	.17		.17
Ciencias del Mar	0	.25		.25
Ingeniería Aeronáutica	0	.08		.08
Artes Plásticas	1.15	1.14	.01	
Música y Danza	1.23	.86	.37	
Biomédica	0	.47		.47
Teatro y Cinematografía	.86	1.16		.30
Ecología	0	1.06		1.06
Enfermería	3.24	2.38	.86	
Estudios de Posgrado	1.40	.86	.54	
T O T A L	28.95%	39.83%	10.97	4.05

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de ANUIES (2003).

La representación de las mujeres en la i -ésima ocupación, definida como el porcentaje de mujeres en la i -ésima ocupación dividido por el porcentaje de mujeres en el empleo total; es decir, $\% \text{ mujeres en } i / \% \text{ mujeres en el empleo total}$.

El umbral del índice de representación seleccionado fue de 1.25 (Anker,1998). Con base en ello se definieron las tres clasificaciones siguientes:

1.- Las ocupaciones femeninas son aquellas en las que la representación de las mujeres es mayor a 1.25, es decir, son aquellas ocupaciones en las que el porcentaje de mujeres supera al porcentaje de mujeres en el empleo total.

2.- Las ocupaciones integradas en términos de género son aquellas en las que la representación de las mujeres/hombres está comprendida entre 1 y 1.25.

3.- Las ocupaciones femeninas subrepresentadas son aquellas en las que la representación de las mujeres es menor a 1.

Como puede observarse en la tabla 3 para el año 2000 las carreras clasificadas como ocupaciones femeninas son : Enfermería, Ciencias en Alimentos, Psicología, Diseño Gráfico, Odontología, Historia, Antropología y Arquitectura, Letras y Literatura, Química, Ciencias Sociales, Ciencias de la Comunicación, Turismo, Archivonomía y Bibliotecología, y Educación Básica, Secundaria y Normal.

Tabla 4. Concentración de Mujeres Profesionistas Grupo 1.

Carrera	Concentración de mujeres profesionistas grupo1 en % 1990	Concentración de mujeres profesionistas grupo1 en % 2000	Decremento	Incremento
Arquitectura	1.8	1.1	.7	
Diseño Industrial	.2	.2		
Diseño Gráfico	.2	.3		.1
Biología	2.1	1.1	1.0	
Bioquímica	.4	.2	.2	
Ecología	.0	.0		
Ciencias del Mar	.0	.0		
Agronomía	.7	.4	.3	
Veterinaria y Zootecnia	.5	.4	.1	
Forestales	.0	.0		
Medicina	8.0	4.2	3.8	
Odontología	5.0	3.3	1.7	
Enfermería	2.9	6.5		3.6
Ciencias de Alimentos	.5	.4	.1	
Biomédica	.0	.0		
Filosofía	.5	.2	.3	
Historia	.6	.3	.3	
Antropología y Arquitectura	.4	.2	.2	
Letras y Literatura	2.2	.2	1.0	
Psicología	5.0	4.0	1.0	
Teología y Religión	.0	.0		
Ing. Química e Industrial	1.4	1.2	.2	
Química	3.7	1.7	2.0	
Ciencias Sociales	3.0	2.1	.9	

(continúa)

Ciencias Políticas	1.1	.5	.6	
Ciencias de la comunicación	1.5	1.8		.3
Derecho	4.7	6.2		1.5
Geografía	.2	.1	.1	
Artes Plásticas	.0	.1		.1
Música y Danza	.1	.1		
Teatro y Cinematografía	.0	.0		
Economía	1.3	.6	.7	
Administración	5.1	5.2		.1
Contaduría	11.1	12.7		1.6
Turismo	.5	.4	.1	
Archivonomía y Bibliotecología	.2	.1	.1	
Mercadotecnia	.3	.5		.2
Educ. básica, secundaria y normal	20.2	21.3		1.1
Pedagogía	1.3	1.4		.1
Ingeniería Civil	.5	.3	.2	
Ingeniería Extractiva	.1	.0	.1	
Ingeniería Eléctrica	.2	.2		
Ingeniería Mecánica e Industrial	.7	.8		.1
Ingeniería en Computación	1.1	2.1		1.0
Ingeniería Aeronáutica	.0	.0		

(continúa)

Ingeniería Topográfica	.0	.0		
Matemáticas	1.0	.5	.5	
Física y Astronomía	.2	.1	.1	
Estudios de Posgrado	1.1	9.4		8.3

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos del mercado laboral de profesosistas ANUIES (2003).

Índice de concentración = (mujeres en la ocupación i / empleo femenino) x 100.

Como podemos apreciar la mayor concentración se presenta en las siguientes carreras: Educación Básica, Secundaria y Normal, Enfermería, Ciencias en Alimentos, Psicología, Letras y Literatura, Química y Ciencias Sociales. Carreras que implican llevar a cabo actividades de atención y cuidado a los demás, y de menor remuneración económica.

Se elaboró un modelo de regresión lineal múltiple con las siguientes variables: variable dependiente: salario promedio total (saltot) y variables independientes: salario promedio de la mujer (salmuj), salario promedio del hombre (salhom), demanda neta de profesionistas (demnet) y población ocupada de profesionistas hombres (pobhom), con los siguientes resultados:

Tabla 4. Resultados del análisis de regresión.

Source	SS	df	MS			
Model	204077948	4	51019486.9	Number of obs =	49	
Residual	10124538.6	44	230103.149	F(4, 44) =	221.72	
				Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.9527	
				Adj R-squared =	0.9484	
				Root MSE =	479.69	
Total	214202486	48	4462551.8			

saltot	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
salmuj	.4251031	.0975539	4.36	0.000	.2284962	.62171
salhom	.7313678	.0530224	13.79	0.000	.6245082	.8382274
demnet	-.0051172	.0020789	-2.46	0.018	-.009307	-.0009275
pobhom	.003282	.0016063	2.04	0.047	.0000447	.0065193
_cons	-1140.71	386.4677	-2.95	0.005	-1919.584	-361.8355

Como podemos observar se obtuvo una correlación múltiple $R^2 = .9527$ lo que significa, que el salario promedio total para estas carreras y estudios de posgrado queda determinado en un 95.27% por las cuatro variables independientes antes expresadas.

La ecuación para este modelo sería la siguiente:

$$\text{Salario total} = .425\text{salmuj} + .731\text{salhom} - .005\text{demneta} + .0033\text{pobhom}$$

Por cada peso del sueldo de una mujer profesionalista en el mercado laboral, éste contribuye en 43 centavos para determinar el salario total, en tanto que en el caso del hombre la contribución es mayor de 73 centavos; por lo que respecta a la demanda neta, el valor fue de -.005 lo cual significa que por cada profesionalista que demanda el mercado laboral, el ingreso promedio general se reduce o decrementa

en .005 centavos y finalmente para la variable población de hombres profesionistas ocupados se obtuvo un coeficiente de casi .003, lo que significa que por cada hombre profesionista ocupado en el mercado laboral el incremento en el Salario total es de .003 centavos.

En suma, la variable con el mayor coeficiente para la determinación del salario promedio general fue el salario promedio del hombre, seguido por el de la mujer. Nuevamente apreciamos la discriminación salarial de que es objeto la mujer en el mercado laboral de profesionistas.

Tabla 5. Resultados de la validación de los supuestos del modelo de regresión.

Variable	Skewness/Kurtosis tests for Normality			
	Pr(Skewness)	Pr(Kurtosis)	adj chi2(2)	joint Prob>chi2
rst	0.331	0.792	1.06	0.5889

También se llevó a cabo un análisis de residuos con el objeto de probar los supuestos del modelo de regresión lineal: homogeneidad, aleatoriedad y linealidad. No se encontraron problemas de validación del modelo y sólo se detectaron dos puntos aberrantes que corresponden a las carreras de Teología y Física, carreras con baja oferta y valores negativos en su demanda neta tal y como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 6. Oferta neta y Demanda neta de profesionistas para 2000 en México.

Carrera	Oferta Neta	Demanda Neta
Contaduría	257832	142478
Medicina	82717	-14228
Ingeniería Mecánica	109014	20984
Administración	134581	53500
Derecho	154674	99253
Ingeniería en Computación	90627	39579
Pedagogía	57530	18736
Ingeniería eléctrica	56043	17765
Agronomía	39802	4138
Ciencias Políticas	35699	494
Arquitectura	50413	19864
Ciencias de la Comunicación	45648	17797
Química	29572	2315
Ingeniería Civil	40131	13193
Psicología	43196	20687
Economía	20947	967
Ingeniería Química	28065	8736
Odontología	37057	18724
Veterinaria	23148	6135
Ciencias Sociales	24267	10635
Diseño Gráfico	17678	4267
Turismo	17394	4209
Mercadotecnia	17537	5897
Biología	14194	4383
Letras y Literatura	12695	4124
Física	3993	-2101
Diseño Industrial	5002	1186
Educación Normal	195834	192183

(continúa)

Ciencias de los Alimentos	6340	2821
Antropología	3700	196
Filosofía	3445	129
Bioquímica	4326	1260
Ingeniería Extractiva	3139	146
Matemáticas	7662	4693
Historia	4249	1476
Forestales	3632	1119
Ing. Topográfica	3753	1283
Geografía	2142	-177
Archivonomía	2670	512
Teología	1351	-741
Ciencias del Mar	1563	22
Ingeniería Aeronáutica	1624	375
Artes Plásticas	2167	1409
Música y Danza	874	163
Biomédica	746	353
Teatro y Cinematografía	518	195
Ecología	316	333
Enfermería	31734	51430
Estudios de Posgrado	129854	237847

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos del mercado laboral de profesionistas ANUIES (2003: 302).

Conclusión.

De los análisis presentados se concluye lo siguiente:

Invertir tiempo, recursos materiales y financieros en educación superior en la mayoría de los casos, no es garantía para acceder a mejores trabajos. Esta situación es aún más crítica para las mujeres con estudios de posgrado.

En esta perspectiva se propone lo siguiente:

1.- Hacer pública la información de los salarios tanto del sector público como del privado, incluyendo las llamadas “asignaciones salariales secretas”. De esta forma las mujeres contarán con la información completa para tomar mejores decisiones.

2.- Dada la actual situación del mercado laboral y la asimetría de información en la remuneración salarial, el Estado tiene que resarcir el diferencial salarial mediante un subsidio directo del monto del diferencial en un principio de igualdad humana y jurídica en estricto apego a lo expresado en la Carta de Derechos Humanos y la Constitución Política de México:

“Para trabajo igual corresponde salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.

Para que las mujeres puedan atender las tareas del hogar y las que demanda el mercado laboral, sería conveniente el diseño de un instrumento de política fiscal, que consista en la reducción de impuestos para quienes proporcionen servicios personales.

Desarrollar mecanismos fiscales preferenciales tanto para las familias nucleares como para mujeres que no han asumido el papel de esposa y ama de casa, tal como sería el caso de las madres solteras.

3.- Educar a la sociedad para acabar con los estereotipos de las responsabilidades del hombre y la mujer de forma tal, que tenga un impacto positivo en la distribución del trabajo remunerado y el no-remunerado dentro del hogar. Es decir, buscar la compatibilidad de los

trabajos en el hogar y la participación en el mercado laboral, así como, compartir responsabilidades entre ambos. Tal y como lo ha expresado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1994):

Asegurar en la vida de los individuos la compatibilidad del empleo y las labores familiares es el mayor reto que surge del proceso del cambio estructural. Compartir las responsabilidades familiares y el empleo incrementará la fuerza laboral potencial, promoverá una mejor utilización del capital humano, disminuirá la desigualdad de género y mejorará la calidad de vida.

4.- El diseño de políticas públicas para resolver el problema de inequidad laboral tendrá que incluir de manera muy importante la participación de los empresarios con respecto a sus sistemas de reclutamiento y selección, salarios y organización del trabajo, entre otros.

En esta perspectiva reforzar e incrementar las funciones conciliatorias de la Secretaría del Trabajo entre empleador y empleado será muy importante.

5.- El Estado, además de lo mencionado, tiene que proporcionar eficientes sistemas de asistencia social.

6.- La reciente Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que entró en vigor el pasado 3 de agosto, sin duda es un gran avance, porque las leyes influyen en la esfera privada, pero definitivamente no es suficiente. Se requiere seguir trabajando en

el diseño de políticas públicas que incorporen a todos los actores en este asunto, porque para este tipo de asunto público subyacen arenas de poder redistributivas,² que limitarán el avance en materia de igualdad entre hombres y mujeres, sobre todo en la vida económica. Cuando se revisa el Capítulo Segundo de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Vida Económica Nacional de la mencionada ley, se observa un catálogo de buenas intenciones, pues no se explicita la forma concreta como se llevarán a cabo la promoción, el fomento y el desarrollo de acciones, entre otras, para fortalecer la igualdad entre ambos sexos.

Se deja a la Comisión Nacional de Derechos Humanos la tarea de dar seguimiento, evaluación y monitoreo en las materias que se expresan en dicha Ley.

En suma, el diseño de políticas públicas que procura la igualdad de las mujeres requiere de una transformación radical tanto en la práctica como en la teoría.

²Para una mejor comprensión de las arenas de poder: distributivas, redistributivas y regulatorias se recomienda revisar el artículo Políticas públicas, estudios de caso y teoría política de Theodore Lowi en La hechura de las Políticas, Aguilar (1996).

Bibliografía

Anker, R. (1998): Gender and Job. Sex Segregation of Occupations in the World, International Labour Office, Ginebra.

Dijkstra, G., y Plantenga, J. (1997): Gender and Economics. A European Perspective. Routledge, London and New York, Introduction 1-10 y capítulo 4 y 8.

Easterly, W. (2002): The elusive quest for growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics, Cambridge, Mass Mit, capítulo 4.

Lowi, T. (2006). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política en La hechura de las Políticas, Aguilar, L. (2006), pp. 89-117. Miguel Ángel Porrúa, México.

Philips, A. (1996): Género y Teoría Democrática, Instituto de Investigaciones Sociales. Programa Universitario de Estudios de Género, México, capítulo 5.

Rees, T. (1998): Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market Policies, London, capítulo 1 y 2.

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2003). Mercado Laboral de Profesionistas en México. Diagnóstico (1990-2000), Serie Investigaciones. México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 1994. Shaping Structural Change. The role of Women and Structural Change. The role of Women and Structural Change. New Perspectives, París: OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2006. Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE, México: OCDE.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Mujeres y Hombres en México, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006. Ediciones fiscales ISEF, México.

Estado de la Población Mundial 2005, Publicado por Unidad Técnica de Economía S.A. de C.V. en la Ciudad de México.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2006, México.

Sexto Informe de Gobierno 2006, México.



Políticas públicas y migración internacional contemporánea

Saúl Vargas Paredes*

Abstract

El autor explica cómo los asuntos migratorios en el mundo de la sociedad contemporánea son motivo de importancia creciente, en particular, porque las decisiones y acciones de gobierno, no responden como en el pasado a criterios domésticos o relacionados con la soberanía nacional, sino a políticas que son influidas por los países expulsores, lo cual aumenta la complejidad de la relación que sostienen los Estados involucrados con los flujos de la población que abandona su lugar de origen y en ese sentido, México no es ajeno a ese fenómeno, debido que su frontera con Belice, tiene características que indican que el estado de Quintana Roo, es punto geográfico en el cual se localiza uno de los puntos medulares de la gestión de las políticas migratorias en el tiempo por venir.

Palabras Clave: Agenda, fronteras, gobierno, migración y políticas públicas.

The author explains how the migratory subjects in the world of the contemporary society are reason of increasing importance, specifically, because the decisions and actions of government, do not respond like in the past to domestic criteria or related to the national sovereignty, but to policies that are influenced by the countries extractors, which increases the complexity of the relation which they maintain the States involved with the flows of the population that its place of origin leaves and in that sense, Mexico is part of that phenomenon, which had that its border with Belize, has characteristics that indicate the state of Quintana Roo, is geographical point in which one of the transcendental points is located of the management of the migratory policies in the time to come.

**Doctor en Ciencias Políticas con orientación en Políticas Públicas. Profesor de tiempo completo en la Universidad de Quintana Roo, México.*

Key words: Agenda, borders, government, migration and public policies.

Introducción

Este artículo representa el punto de partida de una investigación más amplia relacionada con la migración internacional en la frontera de México con Belice. El artículo tiene tres objetivos. Por un lado, hacer un breve análisis del estudio de las políticas públicas, destacando sus etapas iniciales. Por otro, enfatizar los principales elementos o ingredientes que afectan la política migratoria internacional. Finalmente, subrayar la importancia de la política migratoria como un asunto interméstico (intermestic).

La hipótesis de trabajo es que la toma de decisiones de la política migratoria será cada vez más de orden transnacional. Es decir, las políticas migratorias serán intermésticas y ya no sólo obedecerán a criterios domésticos o de soberanía nacional. La toma de decisiones en política migratoria de cada estado nacional será crecientemente influida en diversos grados por los intereses de los países expulsores de migrantes (generalmente cercanos regionalmente). Esto, por ejemplo, influirá crecientemente la política migratoria de México por parte de Centroamérica, o la de Estados Unidos por parte de México.

Hay cuatro consideraciones. La primera es que este trabajo ofrece varios ejemplos llevados a cabo en países desarrollados debido a su enfoque teórico más que casuístico. Segundo, el documento subraya la importancia de examinar la migración como un asunto de políticas públicas. No es sorprendente, por consecuencia, que el artículo tenga como referencia teórica a las políticas públicas y no la migración o algún otro tema más íntimamente asociado con las relaciones internacionales.

En tercer lugar, hay varias referencias al estado de Quintana Roo porque es la entidad ubicada en la frontera México-Belice y también porque es un estado que recibe amplios flujos de migración, haciéndolo relevante para el trabajo (de hecho hay una sección dedicada a esta entidad). Finalmente, el ensayo es de carácter exploratorio, por lo que las conclusiones se referirán fundamentalmente al tema migratorio en general y no a las particularidades de la frontera México-Belice.

Hay todavía pocos trabajos sobre la migración México-Belice. En esto radica la relevancia de esta investigación. Uno de los escasos artículos dedicados a la migración que llega a Belice (Moss et al., 1993, pp.186-194) analiza la fecundidad de los refugiados e inmigrantes centroamericanos en este país. Los resultados de ese trabajo arrojaron que la variable migración no tuvo efecto sobre la fecundidad, pero sí la calidad de vida. Cuando las mujeres migrantes mejoraban sus condiciones de vida, aumentaba su tendencia a tener hijos. Por ello, una de las recomendaciones que hace el trabajo de Moss et al. (1993, pp. 186-194) es que el gobierno proporcionara información sobre planificación familiar a las mujeres inmigrantes tan pronto llegaran a Belice.

Este artículo consta de cinco secciones. La primera discute brevemente los temas de políticas públicas y agenda mientras la segunda analiza algunos enfoques contemporáneos sobre políticas migratorias en el ámbito internacional. El tercer apartado ofrece un análisis socioeconómico de Quintana Roo. La cuarta sección examina el aspecto político de la política migratoria. Las conclusiones se encuentran en la última sección.

Políticas y agenda pública

El estudio de las políticas públicas nació con la idea de consolidar una disciplina al servicio de y para la democracia. En vista de ello, las políticas son públicas porque abarcan espacios más amplios que el Estado o el gobierno. Es decir, abarcan ámbitos relacionados con la sociedad en su conjunto. No es sorprendente que esta naturaleza pública de las políticas haya inspirado a Peter de León (1994) a una relevante disertación sobre la consulta pública (logros y objetivos); a Lindblom (1994), a proponer la investigación para informar la hechura de las políticas, y a Peters (1995) a analizar la mejor manera de construir políticas públicas de abajo hacia arriba.

La idea de todos ellos fue cómo efectivamente integrar la participación del público en las decisiones gubernamentales. Las políticas públicas, consideradas como un asunto democrático, están relacionadas con el trabajo que aquí se presenta. Uno de los factores que inspiran esta investigación es en el largo plazo informar la toma de decisiones en la política migratoria México-Belice. La investigación social es fundamental en este proceso.

Actualmente, esta investigación se encuentra en las etapas iniciales del ciclo de la política migratoria. Mucho trabajo hay aún por delante. El que las políticas públicas sean tratadas generalmente desde una perspectiva de ciclo significa que se entiende como un proceso que consta de la formación, análisis (definición de problemas), agenda, formulación, implementación y evaluación de las políticas. Este apartado discute la segunda y tercera etapas. El análisis se centrará en las condiciones y problemas para analizar y definir los problemas públicos, que derivan en una agenda gubernamental.

Para Dery (1984), “los problemas son oportunidades para mejorar”. Así el proceso de definición de problemas es la constante búsqueda, creación y examen de propuestas de solución que conducen a elegir una de ellas. En este sentido, Dery afirma que el análisis de políticas como solución de problemas significa escalar una cara de la montaña, mientras que el análisis de políticas como definición de problemas es construir la propia cara de la montaña. Esto, sin embargo, suena muy racional. Hay dos factores que afectan este esquema lógico en la definición de problemas y de agenda. El contexto organizacional y las premisas valorativas de los integrantes de las organizaciones.

Tal como Linder y Peters (1989, pp. 35-58) destacan, Dery señala que el contexto organizacional desarrolla una memoria que institucionaliza también soluciones. Además los integrantes de las organizaciones, como individuos, están limitados por las premisas valorativas y factuales que las organizaciones elaboran a lo largo de su existencia. Así, la institucionalización de las soluciones supone la institucionalización de la definición de problemas. Cualquier cambio de definición de un problema social que no sea incremental tiene grandes posibilidades de generar rechazo, sobre todo, por parte de los individuos y grupos que se han beneficiado de las definiciones existentes. En síntesis, redefinir problemas resulta casi imposible o por lo menos muy difícil.

En este sentido, se puede identificar al menos dos modelos institucionales para la toma de decisiones (y definición de problemas) en el ámbito de los Estados nacionales. El pluralista y el estatista. En un sistema plural y democrático, el diseño para la toma de decisiones requiere de una infraestructura gubernamental permeable que le permita procesar las múltiples demandas de abajo hacia arriba (bottom-up).

En un escenario como ese, la formación de la agenda y la definición de problemas generan un espacio amplio para el intenso juego de actores interesados en la política pública. En este contexto, los actores se encuentran en un inagotable y complejo intercambio de presiones, alianzas y enfrentamientos.

El resultado final implicará que haya ganadores y perdedores. El gobierno, como un actor mas en este escenario, tenderá a manipular, persuadir y convencer para que sus intereses prevalezcan, aunque no siempre ganará. Al final, la agenda gubernamental (las decisiones que se tomarán) derivará de una agenda pública (la percepción general de los problemas más importantes). El pluralismo, en este esquema, genera que los actores tengan una autonomía relativa e influye para que se llegue a la construcción de acuerdos. En el sistema estadounidense esto es evidente. Page y Shapiro (1983) muestran, por ejemplo, que hay una correlación entre las tendencias de la opinión pública y las orientaciones generales de la política gubernamental.

No es en general el caso de México ni de América Latina. La tradición (estatista) del proceso de políticas en México en la etapa de definición de problemas y de agenda normalmente es impermeable. En parte es por el alto grado de verticalidad de la toma de decisiones y de la formulación de políticas y en parte porque las instituciones no están diseñadas para ser permeables ni para la coordinación. La participación se ve con recelo porque se vive la dictadura de la desconfianza.

En este escenario, las decisiones son de carácter top down. Debido a que la información, el conocimiento y el expertise se encuentran de lado gubernamental y los grupos sociales cuenta con relativa poca autonomía, la definición del problema es ampliamente inducida

por el gobierno. La demanda social, la forma de ver el problema, la manera de resolverlo y, por consecuencia, la agenda gubernamental se implantan o se siembran desde el mismo gobierno a través de los medios de comunicación, grupos de interés, intelectuales, sindicatos, o cualquier otro medio. El régimen revolucionario es un ejemplo de ello en México. Las decisiones eran tomadas por la presidencia de la república y “bajadas” hasta la sociedad a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El público se enteraba de las políticas hasta que se implementaban las decisiones.

Esta breve discusión teórica es útil para este trabajo, pues la investigación se encuentra en las etapas iniciales, donde los problemas, orientación y soluciones de la política migratoria México-Belice serán definidos. “...El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto” (Cobb y Elder, en Aguilar, 1996, p. 41). Por ello es importante aprovechar cuando varios agentes gubernamentales y civiles se reúnen para abrir una ventana de oportunidades que contribuya a la elaboración de una agenda pública.

En esto es importante señalar que se abre una agenda pública y no gubernamental porque las instituciones gubernamentales y los grupos participantes en el tema migratorio México-Belice cuentan con autonomía e independencia. La búsqueda de acuerdos es el objetivo, no la legitimación de una decisión ya tomada. El tema de la migración, en este contexto, será de gran importancia para México en el futuro, no por las razones que prevalecieron en el siglo XX (expulsión constante de población), sino por sus condiciones futuras. México en el 2030 será el sexto país más viejo del mundo, necesitando muy probablemente

inmigrantes para hacer funcionar su economía que tendrá que sostener las pensiones de una gran cantidad de mexicanos.

Otro ejemplo de la importancia de la migración en México es Quintana Roo. Esta entidad, que vive en gran medida del turismo, tiene una alta tasa de migración. Sólo por mencionar un dato, Playa del Carmen y Cancún (dos de sus ciudades más importantes) tienen tasas de crecimiento demográfico de 21.9 y 10%, respectivamente de acuerdo con el INEGI (2004), mientras la tasa de natalidad había caído de 2.7 a 2.1 en 1998 en Quintana Roo (Villanueva, 1998). A continuación se presenta un análisis socioeconómico de Quintana Roo, basado en la información proporcionada por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Cuando la fuente no sea ésta, será indicado en el texto.

Quintana Roo: su importancia económica, imán para la migración

La alta dependencia de Quintana Roo respecto al turismo condiciona que el estado deba vivir en un clima de paz, estabilidad y seguridad como premisas para seguir creciendo económicamente pues el turismo es un sector altamente sensible a la incertidumbre pública y social. Si no hay una migración controlada procedente del exterior, se pueden crear varios problemas sociales y de seguridad en el futuro, que bien pueden evitarse hoy. Por si esto fuera poco, Quintana Roo aporta un tercio de las divisas que por turismo ingresan a México (Hendricks, 2005), por lo que también se convierte en un asunto de interés nacional.

Quintana Roo ha tenido un considerable crecimiento económico (el Producto Interno Bruto [PIB] fue de 10.8% en los últimos años). Pasó entre 1970 y 2001 de ser la última economía del país a la número 21, mientras que se ubicó en el 2000 como el cuarto mejor PIB per cápita de México. El porcentaje del producto que Quintana Roo aporta al país manifestó un ligero y constante ascenso entre 1975 y 2000, pasando de 0.18% a poco más de 1% en el último año mencionado (INEGI, 2004).

El escenario demográfico del estado de Quintana Roo presenta una tendencia de crecimiento acelerado en las últimas tres décadas, pues ha pasado de 88,150 habitantes en 1970 a 874,963 en 2000 (INEGI, 2004: p 21), es decir, ha aumentado casi diez veces. Es importante destacar que su juventud demográfica es notable pues 74.7% de los habitantes tiene veintinueve años o menos, es decir, casi tres de cada cuatro quintanarroenses.

Por regiones, el municipio que crece más desde 1980 en el estado es Benito Juárez con cabecera en Cancún, que manifestó una tasa de crecimiento anual de población en el decenio de los ochenta de 16.87% (una de las tasas de crecimiento demográfico más altas en América Latina) y de 9.5% en la década pasada (en 2000, sin embargo, Solidaridad con cabecera en Playa del Carmen fue el municipio que más creció (21.9%) [Plan Director de Desarrollo Urbano municipal, en Campos, 2005: p. 222]). Además, Cancún concentra poco más de la mitad (51.89%) de la Población Económicamente Activa (PEA) de Quintana Roo (INEGI, 2004: p. 94). Por el contrario, el único municipio que expulsa población es Isla Mujeres, que salvo en el decenio de los ochenta, presentó tasas de decrecimiento promedio poblacional del orden de 3.66% en 1970-1980 y de 2.04% en el decenio pasado.

Quintana Roo ha manifestado un paso acelerado de un estado rural a un estado urbano. Es decir, mientras en 1970 México se consolidaba como país urbano al tener poco más de tres de cada cinco habitantes viviendo en ciudades, Quintana Roo sólo tenía a poco más de uno de cada tres en esa misma condición. Sin embargo, en 1990 la tendencia en los órdenes federal y estatal eran muy semejantes, ya que en el ámbito nacional 71.3% de la población era urbana y en Quintana Roo era de 73.9%. De acuerdo al INEGI (2004: p. 38), la tendencia había llegado a 74.1% en 2000.

La población ocupada en Quintana Roo tuvo un crecimiento acelerado de 1970 a 2000. Entre 1970 y 1980 la población ocupada se multiplicó por tres, en la década siguiente se duplicó y en el decenio de los noventa se multiplicó por seis. El escenario económico, por sectores, indica que esta tendencia en el mismo periodo se manifestó en el crecimiento de 2.4 veces del sector primario, 8.5 veces del sector secundario y de 12.6 veces del sector terciario (INEGI, 2004).

En 2000, la PEA ocupada fue de 348,750 personas. De ellas, casi una de cada cinco se dedicaba a la ganadería, caza y pesca (19.6%); al servicio de restaurantes 14.5% y al comercio 13.6%, en tanto que la administración pública representaba 5.8%.

En 1990, la distribución del ingreso expresaba que poco más de ocho de cada diez personas ocupadas ganaban cinco salarios mínimos o menos (81%) y apenas poco más de uno de cada diez concentraban la mayor parte de los ingresos, pues ganaban cinco salarios mínimos o más (11.8%). En 2000, la desigualdad había aumentado aún más, pues había pasado 0.57 a .075 usando el coeficiente de Gini (Lara, 2005: p. 90).

Asimismo, la composición del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en ese mismo periodo manifestó cambios fundamentales: En 1970, las actividades agropecuarias, silvicultura, caza y pesca aportaban poco más de la tercera parte del PIBE (33.55%) y el comercio poco más de la quinta parte (22.85). En 2000 esa composición había cambiado: las actividades agropecuarias, la silvicultura, caza y pesca sólo generaban menos de 1% del producto y el comercio representaba casi tres de cada cinco partes del PIBE, es decir 54.16%. Una actividad importante y constante en la composición del producto quintanarroense en el periodo estudiado es la referente a los servicios comunales que mantuvo una tendencia entre 16 y 18% del producto, con excepción de 1988, cuando descendió hasta 13.16% (INEGI, 2004).

El escenario social, basado en los índices de marginalidad observa que el municipio que menos insuficiencias sociales presentaba era el de Benito Juárez y el mayor era el de José María Morelos, representando en la escala nacional los lugares 1131 y 2336 en este ámbito (INEGI, 2004).

En las áreas de educación y vivienda, sólo 2.36% de la población hablaba una lengua indígena, 6.49% de los quintanarroenses eran analfabetas, y apenas 4.58% contaban con educación superior. Sin embargo, casi nueve de cada diez viviendas en el estado tenían agua (89.5%) y más de cuatro de cada cinco contaban con electricidad (84%) (INEGI, 2004).

Los municipios más representativos del estado, tomando en consideración índices socioeconómicos como ingreso, educación y vivienda se distribuían de la manera siguiente: (Es importante señalar que la lista de municipios más representativos del estado se

mencionará con el siguiente orden: escribiré el municipio con el mayor índice de rezago social y el segundo será su opuesto, es decir el que representa el menor índice de marginación). El análisis se realizó con base en información tomada del INEGI (2004).

- Felipe Carrillo Puerto tenía el mayor número de habitantes analfabetas de quince años o más con 26.32% y Benito Juárez sólo 6.49%;
- José María Morelos tenía la mayor cantidad de población de quince años o más sin primaria con 65.58% y Benito Juárez contaba con 27.89%;
- José María Morelos tenía casi la tercera parte de sus viviendas sin drenaje (31.56%) mientras que Benito Juárez contaba con poco más de uno de cada diez (11.99%);
- Felipe Carrillo Puerto presentaba casi cuatro de cada cinco viviendas con hacinamiento (78.83%), mientras que Benito Juárez presentaba casi tres de cada cinco (57.97%);
- Finalmente José María Morelos tenía casi la mitad de sus viviendas con piso de tierra (45.14%) y casi cuatro de cada cinco de sus habitantes ganaba menos de dos salarios mínimos (78.46%), mientras que, por el contrario, Benito Juárez arrojaba poco más de uno cada de diez viviendas con piso de tierra y apenas casi uno de cada tres tenía un ingreso menor a dos salarios mínimos.

Con base en esto, se puede decir que:

Quintana Roo tiene población joven. Esto significa, en términos económicos, que la demanda de empleos será una presión constante, por lo menos en las próximas dos décadas.

La economía estatal está terciarizada, es decir depende del sector servicios y comercio. De tal forma, que casi tres de cada cinco partes del PIBE proceden de esas actividades.

El carácter urbano de Quintana Roo se ha desarrollado de manera acelerada. En tan sólo 25 años, la entidad pasó de ser un estado rural a uno claramente urbano con una economía creciente y sostenida.

Quintana Roo manifiesta dos fenómenos interesantes por opuestos: por un lado tiene un crecimiento notable debido a la alta tasa de inmigración, y por otro presenta una tasa de natalidad en ligero descenso. De hecho entre 1992 y 1997, la tasa de natalidad se redujo de 2.7 a 2.4 (Este último dato fue tomado del V informe de gobierno de Mario Villanueva Madrid).

La composición urbana de Quintana Roo podrá seguir incrementándose en los próximos años en función del crecimiento económico, teniendo como una gran zona metropolitana a la ciudad de Cancún en las primeras décadas del próximo siglo.

La zona metropolitana de Cancún, que abarcaría el corredor Playa del Carmen/Cancún, representaría una mancha urbana que alcanzaría una población de casi dos millones de habitantes, de mantenerse

el actual índice de crecimiento demográfico, en el año 2010. Es importante notar que a pesar de que Cancún ha reducido su tasa de crecimiento poblacional, la mancha urbana sigue aumentando debido a que el flujo migratorio se ha desplazado en esta década al municipio de Solidaridad, con cabecera en Playa del Carmen. De acuerdo al INEGI (2004), la tasa de crecimiento poblacional en 2000 fue de 21.9%, quizá la más alta de América Latina y de las más importantes a nivel mundial.

La entidad presenta un índice ligero de marginalidad pero con bajos ingresos, los cuales están distribuidos de manera desigual. Sólo 4% de la PEA ganaba más de diez salarios y cuatro quintas partes ganaban menos de cinco. La población presenta un bajo índice de educación, pues en 2000 poco menos de 5% tenía educación superior y si se agrega la población con bachillerato, Quintana Roo no llega a uno de cada diez.

En lo político, los municipios donde se manifiesta una competencia política dinámica son Benito Juárez, Cozumel y Othón P. Blanco. Éstos son además los más importantes del estado en función de su crecimiento económico y demográfico y de sus bajos índices de marginalidad y de mejores indicadores de distribución del ingreso. Solidaridad podría incluirse en este grupo de municipios a pesar de no contar con índices de bienestar similares.

Esta situación socioeconómica marca la importancia de Quintana Roo como un centro de atracción de migrantes que absorbe la economía. El control y administración de esos flujos de población son fundamentales para el desarrollo sostenido y sustentable de esta región que ocupa el Caribe mexicano. No prestar atención a este fenómeno significaría dejar

crecer un problema que explotará en el futuro con efectos negativos muy amplios para el estado Quintana Roo y para el país en general. A continuación me enfocaré a los estudios contemporáneos sobre migración internacional.

Algunos estudios sobre políticas migratorias en el ámbito internacional

Hay varios cambios en las políticas migratorias a nivel internacional. La Organización Internacional de Migración estima que 150 millones de personas están viviendo fuera de su país, es decir 2.5% de la población mundial son inmigrantes (Van Wyke, 2002, p. 30). La mayoría de ellos se encuentra en el primer mundo (63%) y contribuyen grandemente al crecimiento demográfico de las naciones desarrolladas. El desequilibrio demográfico y los deficientes resultados de las economías del tercer mundo podrían seguir alentando en el corto plazo la misma tendencia migratoria de los países pobres a los ricos (Congreso sobre migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe, 2005).

Al mismo tiempo, mientras la mayoría de las naciones están trabajando para facilitar el movimiento de bienes, servicios y capital alrededor del mundo, hay una gran incertidumbre sobre cómo conducir la globalización de las poblaciones (véase el caso del Tratado de Libre Comercio de México, Estados Unidos y Canadá, TLC, por sus siglas en español). Esto se debe a que los países ricos tienden a preferir el libre comercio, pero no el de personas. Una posible explicación es la que ofrecen Wellish y Walz (1998, p. 1595), quienes señalan que el bienestar social en países con una tasa de relativamente pocos trabajadores

nativos de baja especialidad es más alta con libre comercio que con libre migración. Esto se debe a la redistribución de ingresos hacia los trabajadores inmigrantes.

También hay que destacar dos procesos sociales que condicionan la formulación de las políticas de migración internacional: la globalización y la aceptación universal de los derechos humanos. Ambos procesos afectan las opciones de las políticas migratorias, aunque desde diferentes perspectivas. Recientes investigaciones (por ejemplo Parrado y Cerruti, 2003, pp. 101-132) confirman que no hay relación directa entre pobreza y migración norte-sur, a pesar del hecho de que muchas recomendaciones de políticas públicas están relacionadas con esta premisa. Esto se debe en gran medida al peso de la teoría económica en las políticas migratorias.

No es sorprendente, en vista de lo anterior, que varios estudios (por ejemplo, Urzúa, 2000, pp. 253-267), aconsejen más análisis multidisciplinarios, donde intercambien información los analistas (productores de conocimiento) y los tomadores de decisiones y se examinen con más precisión las causas de la migración.

En este sentido, Iredale, et al (2004: pp. 115-134), mientras analizan la relación de los tomadores de decisiones con los científicos sociales respecto a la migración en la región Asia-Pacífico, hacen seis descubrimientos:

- a) el conocimiento de los aspectos políticos y económicos de cada país varían y necesitan ser entendidos en función del contexto para la toma de decisiones de cada nación;

- b) la relación entre investigación y proceso de políticas públicas varía considerablemente a lo largo de los países –en algunos países el proceso de las políticas migratorias es prácticamente administrado por un solo departamento (como en Australia), mientras en otras hay un más diverso enfoque administrativo a la política migratoria (como en Tailandia);
- c) el impacto de las investigaciones es más directo y concluyente cuando los análisis han sido encargados directamente por el gobierno o incluye una colaboración cercana entre investigadores y Estado;
- d) los procesos de políticas migratorias en todos los países estudiados responden a la opinión pública más que a los descubrimientos o recomendaciones de las investigaciones y esto indica el importante aunque amorfo impacto indirecto de las investigaciones académicas; e) dada esta situación, la necesidad de diseminar esta información es sumamente evidente y e) los especialistas en migración son inevitablemente condicionados por ciertas metodologías y perspectivas teóricas y por consecuencia es fundamental que haya un amplio rango de opiniones.

La creciente importancia de los temas de seguridad está afectando las políticas migratorias e incluso a los buscadores de asilo (asylumseeker). Como resultado, los países receptores de migrantes se han movido a posiciones más restrictivas. Por ejemplo, Australia está implementado hoy un programa selectivo para la migración. En éste se está poniendo énfasis en seleccionar a los mejores solicitantes, pues desde 1997 los migrantes deben pasar rigurosos exámenes de inglés y hay una

abolición de apoyos económicos a los migrantes en los primeros dos años post-llegada a Australia. Sin embargo, hay un fuerte incentivo para los estudiantes para migrar a ese país. A esto se le ha llamado la política de recoger ganadores o picking winners.

En Inglaterra sucede algo parecido, las nuevas políticas migratorias del gobierno laborista han erosionado los derechos de los buscadores de asilo. Esas nuevas políticas están intentando regular amplios aspectos de la vida privada de los inmigrantes, tales como acceso a trabajo y servicios de bienestar (Flynn, 2005), e incluso obligándolos a tomar clases de civismo y cultura británicas.

Estados Unidos, por su parte, ha seguido en los últimos años la misma tendencia, aunque llevando a cabo una política donde no hay política pública, es decir la política de la no política, o la decisión de no tomar decisiones. Con esto se entiende que el gobierno estadounidense no formula reformas para atender los crecientes problemas migratorios. Sólo se administra el problema. La falta de una política integral y su fragmentación institucional son elementos negativos en este proceso. Por un lado, el gobierno de Washington ha tratado los problemas migratorios basado en particularidades, como serían las nacionalidades de las personas (v.g. trato y normas diferentes si se es cubano, mexicano o venezolano). Por otro, los estados federales y diversos grupos sociales (v.g. los cazamigrantes, Organizaciones No Gubernamentales, ONGs) han tenido una influencia notable en la orientación de la política y las principales decisiones. El ejemplo clásico de esa política de no formular políticas es la ausencia de un acuerdo migratorio en el caso México-Estados Unidos.

La política migratoria: politics y policy options

Además de posiciones más restrictivas de los países desarrollados en los asuntos migratorios, otros factores políticos permean este tema: la importancia de los derechos humanos de los migrantes, la relevancia de las remesas, la discriminación en los países receptores, así como el aumento del descontento popular ante la ineficiencia de los Estados nacionales para detener la migración indocumentada (Congreso sobre migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe, 2005). También, al considerarse la migración como un asunto global, la política debe ubicarse como un tema interméstico, es decir los países expulsores tenderán a desarrollar habilidades para influir las políticas migratorias de las naciones receptoras. La toma de decisiones en esta materia será cada vez más multilateral debido a su impacto internacional.

La literatura que analiza la migración Latinoamérica-Estados Unidos es muy escéptica en cuanto a considerar esta posibilidad (Castles y Millar, 1998; Cornelius, 1998, pp. 114-144; Lowenthal, 1999, pp. 109-136). Esto en gran medida se debe a que los países expulsores invocan la soberanía nacional como premisa fundamental para la toma de decisiones. Congruente con esta idea, esos países deben respetar las decisiones de Estados Unidos en política migratoria (entendida como un asunto de política interna). Visto así, es difícil considerar la política migratoria como un asunto interméstico.

Por ello, aunque los países latinoamericanos están preocupados por la migración es difícil conocer sus preferencias específicas sobre la política migratoria de los Estados Unidos. México y crecientemente algunos países centroamericanos podrían ser la excepción. Esto

se debe a que las motivaciones de cada país para influir la toma de decisiones de política migratoria estadounidense son condicionadas por distintos factores. No todo puede ser exclusivamente explicado por razones económicas.

En este contexto, Rosenblum (2004, pp. 91-125), mientras aplica 88 entrevistas a integrantes de las élites latinoamericanas -principalmente de México, El Salvador y Nicaragua-, hace varios descubrimientos. Él sugiere que los nicaragüenses hicieron más énfasis en las remesas, mientras los mexicanos destacaron más la importancia de acceder a un empleo en los Estados Unidos. Esto se explica por la importancia de las remesas en el primer país, mientras que las preferencias mexicanas se asocian a los tradicionales amplios flujos de migración indocumentada (buscando un empleo y haciendo uso de una red de relaciones con otros mexicanos radicados en Estados Unidos).

Por el contrario, debido a la larga tradición migratoria de México, los entrevistados de este país destacaron la ausencia de derechos humanos más que los temas culturales como aspectos negativos de la migración. La corta historia migratoria de los nicaragüenses -con flujos frecuentes de migración legal- contribuyó a una tendencia opuesta a la mexicana.

Esas situaciones expresan que América Latina no tiene un interés homogéneo respecto a la política migratoria estadounidense. Por lo que la concertación política y el intercambio de información son fundamentales para trazar en el futuro estrategias comunes entre los países de la región respecto a las decisiones norteamericanas en la materia. Sin embargo, debo confesar mi pesimismo. Estados Unidos seguirá ejerciendo una política diferenciada respecto a América

Latina. El intermetismo se basará, por consecuencia, en coyunturas y circunstancias específicas de cada nación latinoamericana.

Un ejemplo de creciente intermetismo en la política migratoria se refiere al gobierno mexicano actual. Al inicio de la administración del presidente Fox, el gobierno de George W. Bush adoptó en el esquema de negociaciones sobre migración los cinco temas y el lenguaje empleado en la propuesta mexicana (regularización de mexicanos, programa de trabajadores temporales para los nuevos migrantes mexicanos, administración y seguridad de la frontera, así como reunificación de familias y apoyo para la creación de empleos en México).

El entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, le llamó a esta agenda “la enchilada completa”. Con esto, el gobierno de México no sólo expuso sus preferencias específicas sobre migración ante el gobierno de Washington, sino que intentó influir en su toma de decisiones. Es más, el gobierno mexicano negoció con los demócratas el respaldo a esa propuesta. A éstos les convenía, pues la mayoría de la población que se legalizaría eran trabajadores u obreros, que se integrarían a sindicatos. Es sabido que los demócratas obtienen una gran cantidad de votos de organizaciones de asalariados. El gobierno mexicano había construido un escenario donde ganaban todos. El terrorismo colapsó esta propuesta.

Estas tendencias de intermetismo en la política migratoria estadounidense parece repetirse en México en relación con la migración centroamericana, que entra desde Guatemala y Belice (400,235 indocumentados en 2004, de acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, INM, [La Jornada, octubre 31, 2005]). Por ejemplo, el director del INM propuso regularizar la situación migratoria de la gran cantidad

de extranjeros ilegales que trabajan en los estados de la frontera sur. Su argumento fue que representaban “una fuerza de trabajo inevitable” (La Jornada, octubre 31, 2005), además de que se mejoraría la seguridad pública en la región.

Ese hecho muestra que los tomadores de decisiones en la materia están dando señales de que los problemas internos de unos países afectan a otros, especialmente a los vecinos. Como consecuencia, en temas donde hay una necesaria interrelación internacional, como la migración, las decisiones deben incorporar las preferencias de los países expulsores. No es sorprendente, por ello, que en un futuro cercano, la política migratoria de México incluirá las posiciones o sugerencias de los países centroamericanos.

Hay varias opciones de políticas que apuntan a fortalecer las tendencias intermísticas de las políticas migratorias. Entre ellas se encuentran el que los gobiernos incrementen sus estrategias de cooperación e intercambio de información para disminuir los costos de la migración y aprovechar sus beneficios al máximo. También, se debe implementar una política de liberalización regulada -no indiscriminada- de los mercados de trabajo con el fin de aumentar la seguridad de los estados receptores (Reunión de expertos sobre migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe, 2005).

Una propuesta adicional debe ser la coordinación y el diálogo político entre los países expulsores con el fin de hacer un frente común en los asuntos migratorios. Como ya se estableció, cada país tendrá una preferencia diferente para influir la toma de decisiones del país receptor, pero sin duda habrá coincidencias y causas comunes en las que podrían trabajar. La estrategia sería la construcción de alianzas

estratégicas para influir en grupos de interés internos del país receptor. Esto afectaría, sin duda, la orientación de la política migratoria.

Conclusiones

Las políticas migratorias serán cada vez más intermésticas. Los problemas globales y sus impactos internacionales son las principales fuentes de este nuevo escenario internacional. Los casos de México y Estados Unidos, y los de México con América Central, en diferentes grados -y aun con vicisitudes- marcan esta tendencia. La globalización de las migraciones es ya uno de los grandes asuntos (issues) del siglo XXI. Es importante también destacar que, aunque gran parte del tema migratorio está basado en la economía, ésta no puede explicar todo el fenómeno.

Como se mencionó en el trabajo, la pobreza y la migración norte-sur no son causa y efecto en todo momento y en todas las circunstancias. Más aún, si se considerara que la migración tiene como única o principal fuente la pobreza (falta de oportunidades y/o desigualdad económica), el trabajo mostró que los países tienen diferentes preferencias para influir la toma de decisiones de los países receptores (aquí sólo se examinó brevemente algunos casos latinoamericanos en relación con Estados Unidos). Es decir, hay otros factores que explicarían las decisiones que tomara un país expulsor respecto al receptor y viceversa en materia migratoria. En esto prevalecería la política más que la economía como fuente de explicación y causa del cambio de la migración. El carácter pluralista de Estados Unidos permitirá que los gobiernos expulsores puedan influir en su toma de decisiones. Hoy, por ejemplo, ante la posibilidad de construir un muro en la frontera México-

Estados Unidos, varios grupos estadounidenses se han manifestado en contra. Entre ellos han destacado los periódicos The New York Times y The Washington Post, de gran influencia en la opinión pública norteamericana.

Un segundo punto a destacar es que académicos y funcionarios deben trabajar de manera conjunta para formular la agenda y el contenido de las políticas migratorias. Esta es la etapa más complicada de la política en vista de que representa no sólo destacar o descubrir los puntos más importantes de la agenda, sino la prioridad de los mismos. Esto impactará irremediamente las opciones de política que se llevarán a cabo en el futuro. Coordinación y cooperación entre países y entre académicos y funcionarios debe ser la divisa para tener mejores resultados. Esto más que un asunto de gobierno, es de Estado y así debe ser asumido por todos los interesados.

Un tercer punto relevante es la importancia que representa la migración a la luz de nuevos temas, como la globalización, la aceptación universal de los derechos humanos y la seguridad interna de los estados modernos. Esto es de gran importancia para la región sur de México y de manera específica para la economía regional (quintanarroense), que aporta un gran porcentaje de divisas al país por concepto de turismo. El crecimiento ordenado de la economía debe ir aparejado con un crecimiento seguro de la demografía, máxime que ésta es por migración y no sólo interna. Para el doblemente viejo México de mitad de siglo XXI (por su historia y su demografía) se consolidará como un asunto de Estado. Por ello es necesario prever de qué manera se enfrentarán los retos por venir, que prometen ser muy diferentes a los de ahora. Quizá México ya no expulse población, sino que la necesite para hacer funcionar una de las diez economías más grandes del mundo.

Finalmente, hay una necesidad importante para contribuir a formular alternativas para el presente y opciones sólidas para el futuro. Un futuro que no se ve fácil: un país de ancianos, con poca población económicamente activa que pueda trabajar para sustentar las pensiones, quizá sin petróleo con el que se pueda negociar mejores posiciones a nivel internacional. También con más dependencia económica respecto a América del Norte y con una frontera sur mexicana tal vez más vigilada para evitar problemas con Estados Unidos. Sin embargo, esto causará más problemas políticos con América Latina. Si esto lo empezamos a prever, tal vez podamos ahorrarnos muchos problemas futuros. Marx (1974: 1) decía que quien no conoce la historia está condenado a repetirla. En tiempos modernos, hay que decir que quien no evalúa el presente, está condenado a fracasar en el futuro.

Bibliografía

Aguilar, L. (1996). Estudio Introductorio. En Aguilar, L. (Ed.) **La hechura de las políticas**, Porrúa, México.

Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en **Contextos cultural y políticamente diferentes**. **Gestión y política pública**.

Castles, S. y M. Millar, (1998). **The age of migration: International population movements in the modern world**, New York: Guilford Press.

Cornelius, W. (1998). The structural embeddedness of demand for Mexican immigrant labor: New evidence from California. En Suárez, M. (Ed.), **Crossings: Mexican immigration in interdisciplinary perspectives**, Cambridge: Harvard University Center for Latin American Studies.

DeLeón, P. (1994). **La democratización de las ciencias de las políticas**, **Gestión y Política Pública**.

Dery, D. (1984). Problem definition in policy analysis, Kansas: University of press of Kansas.

Flynn, D. (2005). New borders, new management: the dilemmas of modern immigration policies, Ethnic and Racial Studies.

Hendricks, J. (2005). VI informe de gobierno. Chetumal: Gobierno del Estado Quintana Roo.

INEGI, (2000). X Censo de población y vivienda 2000, México: INEGI.

INEGI, (2004). Anuario estadístico, México: INEGI.

Iredale, et al., (2004). Migration research and migration policy-making: a study of Australia, the Philippines and Thailand (Tracking Impact: Case studies on the social science-policy nexus), International Social Science Journal.

La Jornada, Octubre 31 2005.

Lindblom. C. (1994). La investigación social para la elaboración de políticas: quién las necesita y para qué, Gestión y Política Pública.

Linder, S. y G. Peters (1989). Instruments of government: perceptions and contexts, Journal of Public Policy.

Lowenthal, A. (1999). US-Latin American relations at the century's end: Managing the "intermestic" agenda. En Fishlow A. y J. Jones, (Eds.), The United States and the Americas: A twentieth century view, New York: W. W. Norton.

Marx, C. (1974). El dieciocho brumario de Luis Bonaparte, México: Grijalbo

Moss, et al. (1993). Fertility among Central America refugees and immigrants in Belize, Human Organisation.

Page, B. y R. Shapiro (1983). Effects of public opinion on policy, American Political Science Review.

Parrado E. y Cerruti, M. (2003). Labor migration between developing countries: the case of Paraguay and Argentina, International Migration Review.

Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública, Gestión y Política Pública.

Rosenblum, M. (2004). Moving beyond the policy of no policy: Emigration from Mexico and Central America, Latin American Politics and Society.

UNAM, (2000). Estadísticas del estado de Quintana Roo, México: UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias.

Urzúa, R. (2000). International migration, social science, and public policy, New York: UNESCO.

Van wyke, V. (2002). The migration policy Institute: bridging research and policy-making on the movement of people worldwide, Migration World Magazine.

Villanueva, M. (1998). V informe de gobierno. Chetumal: Gobierno del estado de Quintana Roo.

Wellisch, D. y U. Walz, (1998). Why do rich countries prefer free trade over free migration?, European Economic Review.



Abstract

El autor expone la naturaleza, cobertura e importancia de una política pública que tiene como objetivo atender y remontar las desventajas visuales de niños que acuden a las escuelas públicas para que tengan mejores condiciones de aprendizaje y desarrollo y no estar en desventaja ante las exigencias que se derivan del sistema escolarizado y al mismo tiempo que tengan oportunidad de estimular el desenvolvimiento de sus aptitudes intelectuales, lo cual implica que pueden tener un papel activo en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Atención a niños con debilidades visuales en Escuelas Públicas. El caso del Programa Ver Bien para Aprender Mejor México 1998-2005 *

Alfredo Flores Barrón **

Palabras clave: Aprendizaje, educación, capacidad, desarrollo y programa gubernamental.

The author exposes the nature, cover and importance of a public policy that she has like objective to take care of and to overcome the visual disadvantages of children who go to the state schools so that they have better conditions of learning and development and for not being in disadvantage before the exigencies that derive from the educational system and at the same time which they have opportunity to stimulate the unfolding of his intellectual aptitudes, which implies that they can have an active paper in the education processes and learning.

** Este artículo forma parte de una investigación más amplia del Programa "Ver bien para aprender mejor".*

*** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, es Subdirector de operación en la Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República.*

Key words: Learning, education, capacity, development and governmental program.

Introducción

Es un hecho que en México la democracia vive momentos importantes y de una efervescencia poco vista antes. La competencia política se ha vuelto real y reñida. La alternancia se ha vuelto práctica común en los gobiernos locales y municipales. Y existe un asunto demasiado obvio, pero igual muy importante, ningún partido político, tanto a nivel nacional, como en a nivel local, puede sustituir y refundar la administración pública que asume en titularidad. Es más, parece deseable que tampoco lo haga. Las épocas en las que el país se reinventaba o creía reinventarse cada seis años o cada periodo de gobierno, ha quedado atrás, afortunadamente. Pero es un hecho que más que un cambio de cuadros en la administración pública y su deseable profesionalización, el cambio cualitativo se ha ido generando -aunque paulatinamente- en la participación social y ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno.

En una tradición autoritaria, hay que destacarlo, la sociedad tampoco está acostumbrada a una participación activa en las decisiones y acciones de gobierno, a veces ni en su evaluación y menos aún, en el diseño e implementación de las acciones de la autoridad legalmente constituida.

Hoy más que nunca, cuando queda más claro que los partidos políticos no han estado a la altura de nuestra larguísima transición democrática, este esquema de participación que debe trascender (sin ir en contra tampoco), a partidos políticos y gobiernos, se enmarca en las políticas públicas y en nuestra tradición más hispana que sajona, debemos entender cómo paulatinamente la sociedad participa, y es más corresponsable de los quehaceres gubernamentales y va ocupando los verdaderos espacios públicos que le son prioridad.

Por ello, considero importante y valioso que se difundan experiencias reales, que con sus virtudes y defectos, con sus aciertos y problemas, buscan conjuntar esfuerzos, recursos y trabajo de la sociedad y el gobierno, más allá de colores e ideologías partidarias, para solucionar problemas, pero sobre todo, para crear alternativas de gobierno, donde la participación ciudadana trasciende el sólo uso o beneficio de un programa.

Este es el caso del Programa Ver bien para aprender mejor que auspiciado por la Secretaría de Educación Pública, ha permitido tener una cobertura nacional a través de recursos públicos, de la confluencia de diferentes órdenes de gobierno y del trabajo conjunto y coordinado de algunos grupos organizados de la sociedad, así como de los distintos órdenes de gobierno del país.

Esta experiencia se ha llevado a cabo en el marco de las políticas públicas y siguiendo en buena medida su metodología, se han logrado esfuerzos importantes que destacar, aunque también existen pendientes y retrasos que bien vale la pena subrayar.

El enfoque de las políticas públicas

Hoy sabemos que es tan importante quién gobierna el país, como también la forma en que lo hace, pues nunca más el gobierno debe estar sólo, es decir sin ciudadanos. Este marco y método de gobierno lo aportan desde hace años las políticas públicas. Pero, sabiendo que el concepto de políticas públicas no tiene una única dimensión, ni existe una sola visión de él, para fines expositivos de este trabajo es útil la siguiente conceptualización:

A manera de una definición: “Las políticas públicas son cursos de acción relativos a un objetivo público. Ellos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad y del sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales”.¹

En tal sentido, aludir a las políticas públicas, nos referimos con base a algunos autores especializados a “decisiones y acciones de gobierno que incorporan, ya sea la opinión, la participación, la corresponsabilidad o el dinero de los privados”² y que buscan racionalizar y eficientar estas acciones, para solucionar problemas colectivos.

Lo importante de las políticas públicas, como lo dice Ricardo Uvalle Berrones, es aprovechar sus ventajas como método de gobierno, lo cual implica entre otras cosas “reconocer cómo se transforman las políticas, de valores definidos en acciones específicas, sin excluir o marginar a los ciudadanos”³. Es decir, cómo algunas acciones de gobierno integran abiertamente la participación y consenso de los ciudadanos.

Conceptualizadas de esta forma, las políticas públicas están inscritas en la gestión pública que “articula los procesos, las operaciones y las estrategias para dar cabida al ejercicio del gobierno en un aspecto clave: los ciudadanos también son corresponsables en el desarrollo de la acción pública”.⁴

¹Lahera, Eugenio. “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas” en *Revista del CLAD* No. 16 p. 11 (el subrayado es mío).

²Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México. 2003. p. 36.

³Uvalle Berrones, Ricardo. *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*. México. 2005. p.137.

⁴Ibidem. p 137.

Las políticas públicas, son una secuencia de decisiones vinculadas y articuladas a resultados (tanto los esperados, como los no esperados), que conjugan operaciones, acciones y actividades, todas ellas encaminadas al tratamiento de problemas puntuales y específicos, pero que requieren la intervención pública.⁵

El objeto de las políticas públicas es convertirse en estrategias y métodos de gobierno que coordinen esfuerzos, iniciativas y recursos entre éste y los ciudadanos, que permitan que la acción de gobierno sea compatible con la participación ciudadana, para conseguir la eficacia pública, lo cual lleva a establecer que el gobierno por políticas públicas es portador de una eficacia estratégica.⁶

El proceso de las políticas

En la elaboración de políticas públicas se ubican de manera común, por lo menos un proceso en tres etapas: Diseño, Implementación y Evaluación. Y en este proceso se analizan los elementos básicos que deben contener las políticas públicas: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos, la ejecución y la evaluación, lo cual lleva a una definición de política pública como proceso: “La ejecución de un paquete de acciones estratégicas relacionadas y corresponsables entre el gobierno y algunos particulares, utilizando como incentivos varios recursos, siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción, a fin de cumplir ciertos objetivos generales, fijados por el

⁵Uvalle Berrones, Ricardo. “Las Políticas Públicas: un testimonio de gobierno ilustrado y democrático” en *Revista IAPEM* No. 35. p. 49.

⁶Ibidem p. 47.

gobierno y consensados con grupos de la sociedad, en donde gracias a un diagnóstico, la estrategia y objetivos enunciados se asocian a la resolución de un problema público.”⁷

El problema público de las debilidades visuales

Siguiendo este método de las políticas públicas en México se abordó un problema público con la participación ciudadana, empresarial y con el apoyo de una red de infraestructura del sistema educativo nacional federalizado, se creó el programa Ver bien para aprender mejor, bajo el siguiente esquema histórico y organizativo.

Las debilidades visuales en educandos son un problema de salud escolar y de equidad educativa, pues ellas repercuten en el aprovechamiento escolar, en la salud e integridad de los escolares y en su integración a la escuela y hasta en su sociedad.

La sociedad mexicana, al igual que otras en el mundo ha demandado con mayor ahínco, por lo menos desde la década de los años noventa del siglo XX, la atención de grupos vulnerables con capacidades diferentes y la atención gubernamental a la inequidad o discriminación por motivos físicos, raciales, de género, de creencias o ideologías.⁸

⁷Méndez, José Luis. *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas* en Foro Internacional No. 131. Revista de El Colegio de México, vol. 33. No. 1. 1993 p. p. 122-123.

⁸Castillo Fernández, Dídimo y Orea Hernández, Silvia. “La integración social y laboral de personas con alguna discapacidad” en *Revista (Trimestral) Trabajo Social*, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001. p. 112.

Se ha exigido de los gobiernos y del mismo marco legal de los Estados democráticos, la regulación y la creación de leyes que castiguen y que prohíban la discriminación, que busquen disminuir las desigualdades originadas por diferencias que en algún momento equivocadamente, se podrían pensar tan naturales, que tendrían que ser resueltas por particulares o por privados.⁹ Más allá del necesario marco regulatorio, se ha buscado, promover e incentivar una cultura del respeto, la tolerancia, la integración plena de capacidades y de visiones diferentes del ser humano.¹⁰

Las discapacidades o problemas de salud por algún tipo de debilidad física, solían pensarse antes como un asunto a resolver por particulares, a los que el gobierno en su caso, con su aparato administrativo, podría atender como uno más de los problemas de salud, pero no como una acción intencionada, tendiente a evitar segregaciones o inequidades sociales ni pensada como un asunto de integración social¹¹ ni de tolerancia por la aceptación comunitaria de diferencias.¹²

Hacia finales de la década de los noventa del siglo pasado hubo una importante participación ciudadana y académica al respecto, se calcula que en el país existían ya en esa época, poco menos de 600 organizaciones independientes, algunas inclusive ya integradas a una red básica de múltiples preocupaciones que buscaban reivindicaciones

⁹González Navar Raúl. “Hacia una conceptualización social de la discapacidad” en **Revista (trimestral) Trabajo Social**, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001. p. 5.

¹⁰Muñozcano Skidmore María Dolores “Instrumentos nacionales e internacionales para establecer la igualdad y la equidad para las personas con discapacidad, un enfoque socioeducativo” en **Revista (trimestral) Trabajo Social**, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. México. 2001. p. 70.

¹¹La integración enseña no sólo a reconocer la diferencia, sino a respetar sus derechos, sus obligaciones y también, sus limitaciones. La integración debiera ser tomada como una situación natural, propia de una sociedad adulta y madura. Castillo Fernández y Orea Hernández op. cit. p 113.

¹²Ibidem. p. 111.

humanas e igualdad de oportunidades de las personas con capacidades diferentes.¹³

La atención a este tipo de problemas de salud hoy se sabe son parte no sólo de una compensación necesaria a grupos con alguna desventaja, sino algo más. En el caso que nos ocupa, la atención a las debilidades visuales de escolares también es una necesaria acción para buscar el aprovechamiento de la educación; es una acción encaminada a no desaprovechar un gran esfuerzo colectivo e histórico, como lo es la educación pública, la cual si no es bien aprovechada significa una mala inversión del capital humano y del esfuerzo social por transformarse y mejorarse con la herramienta de la educación. La escuela en ese sentido, debe ser reflejo de una sociedad plural y del derecho a ser diferente. Debe aprenderse en la escuela conviviendo con la diferencia y la pluralidad.¹⁴

Estas y otras preocupaciones fueron las que el gobierno federal junto con un grupo de organizaciones, ciudadanos, empresarios y padres de familia, buscaron al comenzar a discutir las debilidades visuales de los educandos en México. Ciudadanos preocupados y en el marco de la participación social, coparticipando en grupos sociales y empresarios con responsabilidad social, se reunieron en 1996 con el entonces Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas ante la posibilidad de atender, desde otra óptica algunas debilidades físicas de educandos en escuelas públicas.

Bajo un nuevo enfoque permeado en la sociedad, la escuela debe hoy cumplir el objetivo de procurar una socialización normalizada a todos

¹³Ibidem, p. 112.

¹⁴Ibidem. p. 113.

los individuos, lo cual no deber ser un resultado que se logre sólo al final de un proceso educativo separado, sino durante el desarrollo del mismo e integrado.¹⁵

Meses atrás en 1995, se había llevado a cabo el Registro Único de Menores con Algún Signo de Discapacidad. Dicho registro impulsado por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, fue un gran esfuerzo que buscó identificar a nivel nacional, el número de niñas y niños con alguna discapacidad. Este registro arrojó una cifra cercana al 22% de los niños censados, con alguna discapacidad que afectaba su aprovechamiento y que tenía que ver con la agudeza visual.¹⁶

Delimitación del problema

Una de las disparidades más frecuentes y concurrentes era la agudeza visual y ello obligó a concentrarse en la atención de un problema de salud escolar, definido como el que se presenta en educandos que por padecer alguna debilidad visual (la cual no siempre saben que la padecen ni ellos ni sus padres), repercutieran en un bajo aprovechamiento escolar, crearan educandos potenciales y proclives a la deserción y/o con una menguada integración a la escuela y a sus comunidades.

Por ello, la Secretaría de Educación Pública buscó un sustento más específico para atender un problema, que afecta la calidad de vida de las personas, pero sobre todo, la calidad del aprovechamiento escolar de los niños en las escuelas públicas.

¹⁵Castillo Fernández, Dídimo y Orea Hernández, Silvia. op. cit. p. 113.

¹⁶Registro Único de Menores con Algún Signo de Discapacidad. DIF. México. 1995.

En 1997, se realizó una muestra en tres estados de la República: Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán que arrojó un dato más preciso: el 12.7%¹⁷ de los estudiantes de la matrícula inscrita en educación básica de escuelas públicas, padecía alguna debilidad visual. Este dato extrapolado a la matrícula nacional de niños inscritos en 1997, en escuelas públicas, implicaba una cifra muy importante: 2, 361,389 niños en todo el país, requerían atención para corregir alguna debilidad visual.¹⁸

La muestra además arrojó los siguientes resultados por edad: el 27.8% de los padecimientos visuales se encontraban en escolares de 6 a 8 años, el 33.6%, entre educandos de 9 a 11 años, el 28.3% en alumnos de entre 12 a 14 años y el restante 10.3% en los jóvenes de 15 a 17 años. Ello a su vez demostró que en el rango de la escuela primaria, se ubican casi las dos terceras partes de los padecimientos, es decir el 61.4%.¹⁹

Existen una cantidad importante de enfermedades visuales o que afectan la agudeza visual; entre ellas se destacan la miopía, la hipermetropía, el astigmatismo, estrabismo, las cataratas y desprendimiento de retinas, por mencionar los más comunes. De ellas, un parámetro común es el rango de dioptrías²⁰ con las que pueden medirse. Las debilidades visuales que se encuentran en un rango de 0.75 a 1.0 de dioptrías, son aquellos padecimientos que pueden ser atendidos, básicamente con el tratamiento de uso de anteojos.

¹⁷Ibidem.

¹⁸La Matrícula de Educación Básica se tomó de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la dependencia, y ascendía a 18,593,600 educandos, sin tomar en cuenta el nivel preescolar.

¹⁹SEP Muestreo de Debilidades Visuales. Documento Interno de Trabajo SEP. México. 1997. p. 7.

²⁰La dioptría es la Unidad de potencia de un sistema óptico. Equivale a la recíproca de la distancia focal de un sistema óptico expresado en metros. según Pita Salorio, Dr. Demetrio y varios. Diccionario Terminológico de Oftalmología, Universidad de Barcelona, España. 1992 p 42.

Toda vez que el esquema se orientaba a la educación saludable, se acotó y focalizó el esquema de debilidades visuales factibles de atender. Se comenzó inmediatamente a revisar, cuales de estas debilidades visuales eran corregibles con la (aparentemente simple) acción de dotar de anteojos a los estudiantes que los padecieran y la forma en costearlos y llevárselos a sus comunidades

Estos padecimientos son: ²¹ Miopía, Hipermetropía y Astigmatismo.

Cabe destacar que la identificación de estos problemas de la vista en ningún caso es difícil, pues a través de la observación cotidiana y directa, se pueden detectar efectos y patrones de estos problemas de agudeza visual

Además de la observación directa, estas debilidades visuales pueden detectarse con un examen bastante sencillo, que ocupa material fácilmente accesible, de acuerdo a recomendaciones oftalmológicas generales:

Para realizarlo se requiere: 1.- Una cartilla optométrica. ²² 2.- Una tarjeta blanca de cartón o cartulina para cubrir los ojos. y 3. Un espacio bien iluminado que mida por lo menos seis metros de largo.

La agudeza visual se califica por cada ojo por separado. Se considera adecuada cuando un niño puede leer con claridad el renglón correspondiente a 20/15 en la cartilla Snellen o de Márquez. Sin embargo, además de los datos o números en la cartilla debe tomarse en cuenta que si durante el examen a la persona en revisión le lagrimean

²¹Ibidem. p. p . 28,49, 60 y 157.

²²La cartilla optométrica o cartilla Snellen o de Márquez, es una cartulina con líneas de letras o dibujos que se usan para medir la agudeza visual.

o le arden los ojos, ladea la cabeza, entrecierra los párpados, significa que puede padecer alguno de los trastornos mencionados.²³

El Programa Ver Bien para Aprender Mejor

Diseño

Con el fin de coadyuvar al cumplimiento de los compromisos del Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los objetivos del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, y ante la definición de un problema público latente de salud escolar de 2.3 millones de educandos de enseñanza básica, potencialmente con debilidades visuales, la Secretaría de Educación Pública decidió llevar a cabo el programa “Ver Bien para aprender mejor”.

Objetivo

El objetivo principal del programa se propuso dotar de anteojos a todo estudiante de educación primaria y secundaria de las escuelas públicas que así lo requiera, con el propósito de que los estudiantes continúen sus estudios.

Metas del programa

El programa “Ver bien para aprender mejor” tiene los siguientes retos para tratar de asegurar su éxito:

²³Procedimiento de detecciones visuales tríptico del Programa “Ver Bien para aprender mejor”. Es lo que en lo futuro llamaremos Detección Gruesa de debilidades visuales, que fue diseñado ad hoc por la Escuela de Optometría del Instituto Politécnico Nacional para el Programa.

- 1) Lograr cobertura nacional, acceder a las poblaciones marginadas y de bajo desarrollo o de difícil acceso, 2) Fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad y 3) Consolidar la permanencia y continuidad del programa. ²⁴

Muy importante y como parte del diseño de la política pública, se proyectó la necesidad de “vincular la amplia infraestructura de los servicios educativos federales y estatales del país, con los recursos disponibles de la sociedad y los empresarios, así como de la red de ópticas y los conocimientos médicos de oftalmólogos, optometristas y especialistas del sector salud”. ²⁵

La continuidad del programa se busca, por medio de la reposición anual de anteojos, maestros capacitados y escuelas dotadas del material necesario para diagnosticar, al inicio de cada ciclo escolar, a los niños que padezcan algún tipo de debilidad visual. ²⁶

Recursos

Se estableció un Fideicomiso para captar y administrar los donativos de la sociedad, en dinero y en especie. Dichos recursos se emplean única y exclusivamente para la ejecución del programa. Se ha buscado establecer los mecanismos que faciliten la captación de fondos y manejo de recursos. ²⁷

²⁴Ibidem p. 3.

²⁵Ibidem p. 3.

²⁶Ibidem p. 4.

²⁷Ibidem p. 6.

Los recursos del Fideicomiso se orientan y disponen básicamente a las siguientes áreas de acción:

Pago del monto fijo por anteojos, Reposición anual de anteojos, según las necesidades definidas por la evaluación anual que se realiza en las escuelas cada ciclo escolar y Otras acciones que el Comité Técnico considere convenientes y que vayan acorde al cumplimiento del objetivo central y los retos del programa.

El gobierno federal y los empresarios decidieron no disponer de recursos presupuestales y financiar el programa con recursos de donativos y aportaciones privadas o en todo caso de gobiernos estatales y/o locales si ellos lo decidían. Esta determinación se llevó a cabo para dotar al programa de mayor transparencia, pero sobre todo, para involucrar a la sociedad con una mayor responsabilidad y en el futuro, garantizar su permanencia asegurada por no depender de recursos del presupuesto del gobierno federal.

Procedimiento operativo del programa

En una primera etapa se realizó una campaña de sensibilización para profesores y padres de familia respecto del problema de rezago educativo, provocado por la debilidad visual en un número importante de alumnos de educación básica. Al mismo tiempo, se desarrolló un programa de capacitación a personal docente para que estar en posibilidades de llevar a cabo un diagnóstico grueso, que permitiera detectar a los estudiantes con problemas de agudeza visual.²⁸

²⁸Contrato Original Irrevocable del Fideicomiso No. 13744-6 "Ver Bien para aprender mejor" p. 9.

Los cursos de capacitación y las pláticas de sensibilización, han sido desarrollados de acuerdo a las estrategias operativas y directivas, definidas por las autoridades educativas estatales, utilizando diversos medios, tanto la transmisión del video de capacitación y material de apoyo elaborado para el Programa, como la transmisión del mismo por la señal de televisión educativa EDUSAT, en las instalaciones de las telesecundarias, centros de capacitación docente y videotecas de las secundarias del país.²⁹

Una vez capacitados, los profesores realizan la detección gruesa identificando a los estudiantes con problemas de debilidad visual. Los resultados de la detección se hacen llegar a las autoridades educativas estatales por medio de los directores de las escuelas.

El Comité Técnico de acuerdo con la disponibilidad de recursos que le informa la Fiduciaria, aprueba las solicitudes de cupones que le presente la coordinación general del programa, mismas que para el Fiduciario se traducen en recursos asignados a cada entidad federativa y que se ejercen contra la presentación validada de las facturas correspondientes y para lo cual se reservan o congelan los montos autorizados.

“Los directores de las escuelas entregan a los padres de familia de los estudiantes detectados con debilidad visual, un cupón foliado que consta de dos secciones (A y B). Con la sección A, los padres de familia acuden a la óptica participante de su preferencia para que se realice al estudiante el diagnóstico fino y se le elabore un carnet visual, en el

²⁹Propuesta interna de capacitación por EDUSAT. Documento de Trabajo SEP. p. 5.

que señala el tipo de debilidad visual que padece, así como los niveles de la misma. De ser el caso los padres de familia regresan a la óptica para recoger los anteojos, entregando la sección B del cupón. En caso, de existir una diferencia entre el precio de los anteojos y el monto que cubre el Fideicomiso mediante el cupón, ésta es cubierta por los padres de familia”.³⁰

Las ópticas participantes establecen un precio para sus anteojos y con base en la libre competencia, los padres de familia eligen la óptica participante de su preferencia y el precio de los anteojos, en el conocimiento que de existir una diferencia entre el monto a cubrir por el fideicomiso y el precio del antejo elegido, es cubierto por ellos.³¹

Las ópticas requisitan el formato para la presentación de cupones recibidos contra anteojos entregados y turnan para la revisión correspondiente a las coordinaciones estatales, mismas que revisan y en caso de proceder el pago, se solicita a la óptica la factura, misma que la coordinación estatal presenta, junto con la solicitud de pago al comité técnico estatal para su validación. Esta documentación es enviada a la coordinación general del programa, quien a su vez solicita a la Fiduciaria se efectúe el pago contra factura entregada; adicionalmente, en caso de existir cupones que no hayan sido utilizados, la coordinación estatal envía un informe de folios cancelados, perdidos o inutilizados.

³⁰Manual del Programa Ver bien para aprender mejor, Documento Interno SEP. p. XXVII.

³¹Ibidem. p. XI.

Control

Tanto la coordinación nacional del programa como el comité técnico nacional, evalúan periódicamente los avances e impactos del programa, la implantación y la necesidad de hacer cambios o reforzar acciones con el propósito de articular la operación del programa y no desviarlo de su objetivo fundamental.

Este esquema se multiplica en cada entidad federativa en su coordinación estatal y a través de los comités técnicos estatales del Fideicomiso y a través de los representantes federales de la SEP en las entidades federativas quienes reportan a la coordinación nacional las posibilidades de mejorar, reformar o impulsar el programa.

Implementación

El fideicomiso

El 25 de agosto de 1998 en el Salón “Simon Bolivar” de la Secretaría de Educación Pública, se llevó a cabo el acto de Instalación del Comité Técnico del Fideicomiso Ver bien para aprender Mejor. En el acto participaron empresarios, padres de familia, especialistas en optometría y funcionarios del gobierno federal y de los gobiernos estatales.

Meses antes, el 24 de abril de 1998, se había firmado en la Ciudad de México, el Contrato del Fideicomiso Ver bien para aprender mejor, como el fideicomiso con número de contrato 13744-6, auspiciado por la SEP. En él se estipulaban a los fideicomitentes: Roberto Hernández Ramírez , Ángel Losada Moreno, Juan Sánchez Navarro, Javier Miguel

Afif y María Elena Servitje Lerdo de Tejada, el fiduciario el Banco Nacional de México (Banamex) y a los fideicomisarios: Los educandos pertenecientes al sistema de educación básica elegidos por el comité técnico del fideicomiso.³² Dicho fideicomiso recibiría aportaciones de los empresarios y de la ciudadanía en general en la cuenta No. 50 de Banamex y éstas donaciones se definió que fueran deducibles de impuestos (cuando fueran mayores a \$500.00).³³

Sociedad y gobierno

La suma de esfuerzos entre gobierno y sociedad se ha desarrollado de la siguiente forma:

Para la toma de decisiones y control del programa el Comité Técnico del Fideicomiso mayoritariamente formado por representantes de la sociedad, nueve miembros (del sector empresarial y de la academia, relacionados con el tema de optometría o salud), y dos funcionarios públicos de la Secretaría de Educación Pública. Este mismo esquema se reproduce en cada entidad federativa, en los comités estatales.

La administración y financiamiento de los de recursos, también en manos de la sociedad, en este caso de Banamex.

Por su parte el gobierno federal se encarga del desarrollo del programa a través de la Coordinación Nacional, la cual en una primera instancia recayó en la Dirección General de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Educación Pública y luego en la Coordinación General de Representaciones de la SEP en las entidades federativas.

³²Contrato Original Irrevocable del Fideicomiso No. 13744-6 "Ver bien para aprender mejor" p. 1.

³³Ibidem p. 2. La autorización expresa para la deducibilidad de impuestos a los donativos superiores a \$500.00 a Fideicomiso 13744-6 "Ver bien para aprender mejor" por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 3 de julio de 1998. p. 46.

Sin embargo la implementación más importante recayó en los gobiernos estatales, los cuales a través de sus subsistemas de educación básica atienden directamente a los niños en las escuelas federalizadas; a través de sus coordinaciones estatales, buscan a los proveedores y tramitan los pagos y verifican las entregas de lentes.

Nivel operativo y directivo

Si se revisa la implementación por niveles: -operativo y directivo-, cabe mencionar que la estrategia fundamental del programa se ha centrado en la utilización de la infraestructura educativa, sobre todo de los maestros, estrategia vinculada a la participación y los recursos del sector privado, para lograr, por un lado, estudiar persona por persona las verdaderas debilidades visuales y por otro lado, financiar sustentablemente la operación del programa.

Los maestros en el nivel más cercano al problema por atender y siendo el eslabón más operativo, pueden dar cobertura de análisis y seguimiento a los educandos con debilidades visuales, sin que ello cueste en términos de operación recursos adicionales por concepto de sueldos y salarios que suelen ser los rubros de gasto en los que más se invierte cuando se definen costos de programas nuevos. Los costos de operación son cubiertos por las secretarías de educación estatales, sin necesidad de recursos adicionales, estructuras organizacionales nuevas, ni la creación de estructuras o niveles de mando específicos para el Programa. Se utiliza lo existente y en ello la capacidad y compromiso de los maestros es de vital importancia.

Los maestros llevan a cabo el diagnóstico amplio de debilidades, lo cual ya no depende de cifras proyectadas, sino de exámenes personales y luego canalizan a los estudiantes con participación de los padres de

familia, a las ópticas o brigadistas (en zonas rurales), para que se haga un diagnóstico fino que culmine con la dotación de anteojos especiales y únicos (a la debilidad específica por atender) para el educando y se pueda además saber si su aprovechamiento ha mejorado.

Es importante destacar una vertiente de capacitación a los maestros: la Secretaría de Educación Pública utiliza la red EDUSAT que es un canal de televisión por satélite, para capacitar con alcance, homogeneidad y rapidez a un número mayor de maestros en toda la República. A través de teleconferencias, de trípticos y de volantes, se han capacitado a los docentes para que tuvieran los elementos necesarios y suficientes para llevar a cabo la detección gruesa de debilidades visuales.³⁴

Por el lado directivo, la implementación la efectúan los encargados de los subsistemas de educación básica estatal, subsecretarios o inclusive secretarios de educación, que delegan sus decisiones en los coordinadores estatales, miembros de los comités técnicos estatales, que trabajan para las secretarías de educación (o similar) en los estados. La mayoría de estos funcionarios tiene rango de director de área y pueden tratar directamente con los subsecretarios o directores generales. En algunos casos estas responsabilidades recaen en servidores públicos adscritos al sistema de integración familiar (DIF) estatal, y aquí el nivel directivo es más heterogéneo. Bien puede tratarse de jefes de departamento o asesores vinculados a las labores de las primeras damas locales, con influencia o vinculación directa con el titular del gobierno estatal.³⁵

³⁴Programa de capacitación del Programa “Ver bien para aprender mejor”. Documento Interno de Trabajo. SEP. 1998. México.

³⁵Informe de avances del Programa “Ver bien para aprender mejor”. p.18.

Relaciones Intergubernamentales

Uno de los aspectos fundamentales de la implementación del Programa, es el que involucra las relaciones intergubernamentales,³⁶ entre la federación y los Gobiernos estatales. Esta relación se formaliza en la necesidad de elaborar convenios de cooperación³⁷ que responsabilizaran al gobierno federal, al Comité Técnico Nacional y a los gobiernos estatales a vincularse en los términos del diseño de la política y de sus responsabilidades; toda vez que no existe relación jerárquica en la educación básica federalizada entre estos dos órdenes de gobierno y los recursos captados de la sociedad no podrían asignarse si no había trabajos locales anteriores, ni se destinan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el programa. Ello ha llevado a los 31 gobernadores a firmar los convenios de colaboración y ha permitido una relación respetuosa de cada orden de gobierno, pero cooperativa para desarrollar el programa. En el convenio, los gobiernos estatales se comprometen a realizar las actividades enunciadas en el diseño de la política.

Pero, las relaciones intergubernamentales y de acuerdo con Pedro Moreno y Carlos Baños, en el contexto del federalismo, “son las interacciones cotidianas entre actores y agentes de los distintos niveles de gobierno. Son vínculos interactivos que buscan una administración

³⁶Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) entendidas como los vínculos relevantes entre organizaciones o instituciones de gobierno, que sin negar el espacio formal-legal, lo trascienden para articularse con aquellos vínculos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada y que involucran pautas, decisiones, información, relaciones personales, coordinación, de forma interdependiente. Este tipo de relaciones y aun más de gestión, (Gestión InterGubernamental) no ha sido, según Robert, Agranoff, ajena a los procesos de implantación de políticas públicas en la prestación de servicios nacionales y en gobiernos federales y hasta centralizados en Agranoff, Robert. en Merino Huerta, Mauricio. Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1992 p.p. 179-215.

³⁷Anexo “A” del Contrato Irrevocable del Fideicomiso... p.3.

más eficiente de los recursos públicos y una toma de decisiones y una implantación más democrática".³⁸ Ese papel, lo han jugado los titulares de las Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los estados (OSFAE). Es más, teniendo en cuenta lo que dice Covarrubias,³⁹ respecto de que en el federalismo educativo, la influencia y eficacia de las relaciones intergubernamentales dependen más de la habilidad que de la autoridad formal, los titulares de estas Oficinas SEP que de forma conjunta son parte de la Coordinación General del Programa, han desempeñado ese papel clave y de éxito para el Programa, porque son figuras de enlace y no de superioridad jerárquica pues representan un orden de gobierno autónomo.⁴⁰

³⁸Moreno S. Pedro y Baños L. Carlos, *Las Relaciones intergubernamentales y el nuevo federalismo en la transición a la democracia en México*, CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, 14-18 de octubre de 1997. p. 8.

³⁹Covarrubias Moreno, Oscar. *Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional*, INAP, México. p. 227.

⁴⁰Para entender cabalmente este proceso de relaciones intergubernamentales debe tenerse en cuenta que en 1992 la educación básica se federalizó en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (firmado por los 31 gobernadores de las entidades federativas, el presidente de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el 18 de mayo de 1992). De acuerdo a dicho documento y al funcionamiento de la Ley General de Educación, en el actual sistema educativo nacional se tiene a la Federación de la República con una función normativa y regulatoria a cargo del poder ejecutivo, que en calidad de autoridad nacional diseña y ejecuta programas especiales que permitan elevar los niveles educativos y que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria; y sobre todo, que reglamenta, evalúa y articula el desarrollo de todo el sistema, para darle una orientación nacional. Este sistema llamado federalismo educativo, obliga a la coordinación intergubernamental como elemento crucial en el ejercicio de atribuciones que correspondan a cada esfera u orden de gobierno, pues la regulación y normatividad del sistema educativo no se reduce a los aspectos jurídicos, académicos o curriculares, sino a todo un conjunto de acciones explícitas e implícitas, a mecanismos y prácticas que tienen que ver con organización, planeación, participación social y evaluación del sistema y con la educación en su sentido más amplio y sistémico. Todo lo anterior, significa que la gestión del sistema educativo nacional deja de ser responsabilidad exclusiva de una autoridad central, para pasar a ser una responsabilidad coincidente con los gobiernos estatales, lo cual supone una mayor complejidad en el proceso de toma de decisiones, ya que nuevos protagonistas y actores deben ser reconocidos en el ámbito local y ello tiene importantes repercusiones en las tareas del sistema. Esto representa para la SEP como un núcleo, la necesidad de promover en su relación de trabajo con las autoridades educativas estatales, estructuras decisorias de tipo consensual, sustentadas en un sistema de relaciones basado en acuerdos, negociaciones y concesiones, más que en un proceso coercitivo, unilateral y dominante; con una multiplicidad de actores y mayores niveles de autonomía implicados, una diversidad y conflictos de interés y la construcción de coaliciones más complejas. Covarrubias Moreno, Oscar. Op. cit. p. 47.

En materia de coordinación y enlace con las administraciones educativas estatales, la Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación (CGOSFAE) es la unidad administrativa de la SEP a la que se le ha encomendado la responsabilidad de promover, apoyar y verificar la ejecución de los compromisos contraídos por las entidades federativas, y sobre todo, la que asegura en la medida de lo factible, la correspondencia de las acciones de los gobiernos estatales y municipales en materia educativa respecto de la política educativa del gobierno federal.⁴¹

Otra parte importante que debe destacarse es la participación de instituciones de educación media superior y superior. Tanto el Instituto Politécnico Nacional (IPN), como el Colegio Nacional de Técnicos Profesionales (CONALEP), participan desde el inicio de una forma muy intensa: El IPN realizó todo el estudio y procedimiento para la detección gruesa y del material para llevarla a cabo, coordinó la mayor parte de brigadas en zonas rurales y asesora, desde su Escuela de Optometría, el desarrollo del programa. Por su parte el CONALEP, apoya las brigadas en zonas rurales y suburbanas y ha diseñado campañas de recaudación de recursos que tan sólo en el primer año logró \$1.1 millones.⁴²

Con el apoyo de los titulares de las carreras de optometría del IPN y de la UNAM, así como del Colegio Nacional de Optometristas se ha diseñado un carnet visual que requisitan las ópticas participantes y se integra al expediente de los alumnos que requieren los anteojos. Ese carnet es la base de un expediente clínico de los alumnos con debilidades visuales

⁴¹Covarrubias Moreno, Oscar. Op cit. p. 164.

⁴²Reporte definitivo de la 1ª colecta del Programa "Ver bien para aprender mejor". septiembre de 1999. Documento Interno SEP.

detectadas y también la base de estudios de investigación, pues una muestra es solicitada a cada entidad federativa para elaborar, por lo menos estudios estadísticos representativos del problema de agudeza visual en la población universo del programa.⁴³

Ópticas-costos y regulación de estímulos

Un asunto de verdadera trascendencia ha sido extender la invitación a participar a todas las ópticas del país en la producción y oferta de anteojos, porque ello no sólo ha transparentado el programa para evitar que sólo un grupo o conjunto de ópticas se beneficiara, sino que ha permitido abaratar el costo de los anteojos. Ello permite que con ochenta pesos se establezca un precio fijo para anteojos con una calidad estándar y una calidad cuidada por las especificaciones del Consejo Asesor de Salud.⁴⁴

El otro asunto es la deducibilidad de impuestos asociada a donaciones en especie, pues ha posibilitado que desde el arranque del Programa, el material audiovisual, la campaña de medios y parte del material para diagnóstico, hayan sido donados por empresas, agencias de publicidad y organizaciones,⁴⁵ que pudieran ayudar a cambio de algún beneficio fiscal y como beneficio al programa y en donde no se tuvo que contar o erogar recursos inmediatos o programables, ni mucho menos disminuir de las donaciones, que se utilizan exclusivamente para el pago de anteojos.

⁴³Ibidem. p. 5.

⁴⁴Informe de Actividades y Resultados, op. cit . p. 3.

⁴⁵Ibidem. p. 2.

Con el propósito de facilitar el control del Programa, se han diseñado cinco formatos para ser requisitados por los docentes, los supervisores de zona, la coordinación estatal del programa, las ópticas y los directores de las escuelas, ello sobre todo con el fin de transparentar la entrega verificada y aceptada de anteojos.⁴⁶

Evaluación

Por resultados

Tomando en cuenta los resultados del Programa en sus primeros siete años, considero que ha sido en varios sentidos un éxito. Al primer semestre de 2005 se han entregado en todo el país, un total de 2,080,294 anteojos, que equivalen a una cobertura del 89.5% de la meta original nacional de niños. Son 22 estados (68%) los que han logrado la cobertura del cien por ciento de su meta original. A este primer semestre de 2005, 10 entidades federativas aún no han logrado cubrir su meta total. Estos estados son: Puebla (con el más bajo avance 26.4%), Michoacán (43.2% de avance), Jalisco (48.6%), México (52.8%), Baja California (54.3%), Chiapas (62.8%), Sinaloa (66.9%), Querétaro (81.0%) y Tlaxcala (93.1%).⁴⁷ Las causas principales de ese retraso tienen que ver con la poca prioridad que los gobiernos estatales le han dado al programa, por considerarlo un esfuerzo federal que no tienen obligación de priorizar.

⁴⁶Ibidem p. 5.

⁴⁷Informe de avances, incluido en la Cuadragésima Primera Reunión del Comité Técnico del Fideicomiso "Ver Bien para aprender Mejor". agosto, 18 de 2005. p. 1.

A nivel de escuelas públicas se han atendido casi 72,900 que representan poco más del 60% del total nacional. La diferencia porcentual de cobertura entre niños y escuelas, resulta de la atención principalmente lograda en zonas urbanas (con mayor densidad) y demuestra el problema aún latente de acceder de forma más eficaz a las zonas marginadas y alejadas de las ciudades.⁴⁸

En un análisis mínimo, se detecta fácilmente que casi tres cuartas partes (73%) de los anteojos aun por entregar respecto de la meta inicial, se concentran en cuatro de estas 10 entidades mencionadas: México, Puebla, Jalisco y Michoacán.⁴⁹

En el año 2005 también se concluyó en la totalidad de los estados la instalación completa de los 31 Comités Técnicos Estatales, instancia integrada por empresarios, miembros prominentes de la sociedad, representantes de las autoridades educativas locales y (en ocasiones también las) federales, que supervisan la operación del programa y que promueven la recaudación local.

Las últimas entidades federativas en instalar su comité técnico han sido Aguascalientes, el Distrito Federal (entidad donde la educación básica aún no ha sido federalizada) y Sonora; sin embargo ya lo llevaron a cabo en el primer semestre de 2005.⁵⁰

No obstante debe precisarse que el hecho de la formalización o instalación de los comités técnicos, no implica un cabal funcionamiento,

⁴⁸Ibidem.p.1.

⁴⁹Ibidem. p.2.

⁵⁰Ibidem. p.3.

pues se ha estudiado que 13 de estos comités tienen algunos problemas de operación, por falta de reuniones más recurrentes.⁵¹

Por lo que se refiere a los Consejos Asesores de Salud, que son los órganos integrados por especialistas en salud visual que, entre otras importantes labores, emiten los dictámenes de calidad de los materiales ópticos y de la hechura de los anteojos; ya fueron instalados y funcionan realmente en 25 entidades federativas.⁵² Y sin embargo, en estas instancias hay mayores problemas, pues se ha detectado que prácticamente el 75% de estos órganos presenta o mantiene dificultades de operación originados por inasistencia y/o poca participación de sus miembros.⁵³

Estos problemas de operación en los órganos estatales: Comités Técnicos y Consejos Asesores de Salud, impactan en las dificultades de operación y dirección de programa, en el acceso a los recursos y en las dificultades reales para garantizar la calidad de los anteojos que atienden las debilidades visuales de los estudiantes.⁵⁴

Por insumos

Si tomamos en cuenta el desempeño del Programa de acuerdo a los insumos, sin duda se trata de un curso de acción bastante eficiente, porque no se han erogado recursos presupuestales del gobierno federal para el pago de lentes y la infraestructura administrativa con la que se desarrolla el programa no tiene un costo adicional. Pues los principales

⁵¹ Diagnóstico Nacional de la Operación del Programa, abril de 2005, Documento Interno SEP. p.3.

⁵² Informe de avances op. cit. p. 5.

⁵³ Diagnóstico op. cit. p.3 .

⁵⁴ Diagnóstico op cit. p.5.

actores cuantitativamente participantes son los maestros, los cuales no destinan o distraen tiempo adicional ni se le paga un centavo más por realizar el diagnóstico grueso de debilidades. Por parte de las coordinaciones estatales del programa, todas están adscritas a las secretarías de educación estatales o los sistemas DIF estatales, lo cual tampoco significa costos adicionales. Los Comités estatales y nacionales tampoco contratan a ningún funcionario, pues todos sus cargos son honorarios. Tan sólo la Coordinación Nacional del Programa destina 1 plaza de Dirección General Adjunta, un jefatura de departamento, dos analistas y una secretaria para las labores de dicha coordinación, con un costo aproximado de 1.0 millón de pesos anuales. Respecto del promedio de recaudación de 40 millones de pesos, significan un 2.5% anual, el costo de operación, pues la publicidad y otros gastos como la colecta nacional se consiguen de donaciones en especie o en efectivo, deducibles de impuestos.

Al primer semestre de 2005 los recursos en el fideicomiso se registra un saldo en bancos de 50.09 millones de pesos. Tomando en cuenta que se han entregado 2.08 millones de anteojos, los recursos históricos (en efectivo y en especie) recaudados, captados y donados, que han permitido la atención de debilidades visuales, han superado a la fecha, los 216.43 millones de pesos.⁵⁵

De estos recursos se ha recibido el 42.1% de la sociedad civil con un esfuerzo marcado de las colectas nacionales; 40% de donativos de empresas y otros organismos o personas morales y 17.9% de aportaciones de gobiernos estatales y municipales. Lo cual comprueba que es la sociedad quien ha solventado de manera más importante el financiamiento.⁵⁶

⁵⁵Informe de avances op cit. p.1.

⁵⁶ibidem. p. 6.

La colecta nacional realizada con el apoyo del CONALEP y de todo el subsector de educación e investigación tecnológicas, ascendió en 2005, a 10.0 millones de pesos, lo cual se vio incrementado por 5.0 millones donados por Movimiento Azteca. Es importante mencionarlo porque estas cifras representan en términos de la colecta vinculada a la Semana Nacional del Programa, un incremento del 50% de recursos que los colectados en 2004.⁵⁷

Por procesos

Por otro lado pero visto desde la evaluación como proceso, es oportuno mencionar que, hacia finales del año 2000, cuando la administración del Secretario Miguel Limón Rojas estaba por concluir, se hicieron algunos análisis del Programa y de sus distintas problemáticas; una muy importante fue analizar que de 1999, cuando se transfirieron las responsabilidades del programa a la CGRSEPEF, tan sólo se habían recaudado 9.25 millones de pesos y se habían entregado alrededor de 60,459 anteojos⁵⁸ (es decir, se habían entregado 52% de anteojos, de los que se podían pagar de acuerdo a la disponibilidad financiera del Fideicomiso). Hacia finales del año 2000, se habían recaudado en especie y en efectivo casi 70.0 millones de pesos y tan sólo se habían entregado realmente cerca de 396,000 anteojos ⁵⁹(es decir, menos del 47% de los recursos disponibles para pagar anteojos), lo cual era un avance significativo general, pero también una muestra de que el problema de los recursos no era ni con mucho el principal, pues a mayor cantidad de recursos disponibles y autorizados, crecía la brecha entre anteojos comprometidos y financiables y los realmente entregados o

⁵⁷ Ibidem. p. 4.

⁵⁸ Informe de avances, Op cit., p. p. 11 y 20.

⁵⁹ Acta de la Décima Reunión del Comité Técnico del Fideicomiso “Ver bien para aprender Mejor”, diciembre del 2000. p. 8.

puestos a los beneficiarios y crecían los recursos depositados en el banco. Ello tomando en cuenta que los recursos a los estados estaban fluyendo con relativa agilidad y que no había mayores problemas en la detección gruesa de debilidades visuales, llevó a identificar que existe un problema de oferta de ópticas que pueden realizar los exámenes finos y que pueden fabricar los anteojos con la oportunidad deseada o aun con recursos disponibles. Si bien a nivel nacional existen unas 390 ópticas con capacidad y voluntad de participación, hay estados de la república en las que sólo existe una oferta real de 5 o 7 empresas, que cumplan con requisitos fiscales, solvencia financiera y capacidad productora, lo cual la hace, en ocasiones, imposible la atención deseada.⁶⁰

El tiempo de atención

Evaluar el tiempo de atención del Programa tiene dos vertientes no sólo diferentes, sino casi contrarias. Por un lado, significa un gran esfuerzo y hasta un éxito, pues en siete años se ha logrado casi cubrir la meta inicialmente propuesta en todo el país al entregar 2.0 millones de anteojos, lo cual significa aritméticamente, que en ese periodo de siete años se entregaron 814 lentes por día, un promedio de entrega de un lente cada 2 minutos de forma continua. Además, en ese lapso, se han formalizado comités técnicos en todos los estados, consejos asesores de salud en más de dos terceras partes del país, coordinaciones estatales en las 31 entidades federativas y se ha involucrado a los tres órdenes de gobierno en algunas entidades; se ha logrado transexenalidad federal y un financiamiento de más de 200 millones de pesos, suficiente y casi exclusivo de la sociedad; todo lo cual es un esfuerzo y un resultado sin precedentes.

⁶⁰Diagnóstico, Op. cit. p. 12.

Pero por otro lado, el problema es que si se ha llevado siete años cubrir la meta, se puede pensar, en un modelo general, que algunos niños que ingresaron a la primaria en 1998, pudieron haber pasado el nivel primaria con las debilidades visuales sin atender y recibir su tratamiento con anteojos, hasta que ingresaron a la escuela secundaria, lo cual no es nada halagador. Una segunda mirada indica que se entregaron en promedio casi 300 mil anteojos por año, pero si vamos a las cifras específicas, existieron años de 60 mil o de 200 mil anteojos entregados (como el año 2004), lo cual es grave, porque hubieron en medio años de 400 mil y casi 500 mil anteojos y después el esfuerzo se detuvo o se entorpeció.⁶¹

Lo cierto es que los tiempos ideales no se han cumplido y los tiempos promedio se quedan demasiado lejos por los retrasos graves en los estados con más dificultades.

En todo caso, el problema está en la identificación fina y en los problemas de ópticas en algunas regiones del país, pues los procesos de detección gruesa y los procesos de autorización y pago de anteojos se han mejorado sustancialmente y tienen un promedio de 15 días.

Pendientes importantes

Asimismo existen otras deficiencias y ausencias de evaluación en los siguientes rubros:

1.- No existe un control nacional homogéneo y sistematizado que permita verificar la totalidad de la entrega de anteojos, ni dar seguimiento específico por alumno a la evolución de su atención.

⁶¹Ibidem. p. 15.

2.- No existe un estudio claro que permita medir o evaluar el mejoramiento escolar de los alumnos a los que se les haya dotado de anteojos.

3.-No se han difundido los logros ni los costos del programa para realizar una evaluación de su eficiencia u optimización que permita su publicitación.

4.- A nivel local, la toma de decisiones está determinada por los funcionarios de los gobiernos estatales respecto de la sociedad civil.

5.- Falta evaluar la factibilidad de focalizar el programa a todos los sectores y niños en la segunda etapa que comprenderá la reposición de anteojos.

Conclusiones

1.- Las políticas públicas son un método de gobierno que permiten atender con eficacia asuntos públicos, con una dimensión más amplia que la estatal o gubernamental y que incluye a grupos organizados de la sociedad y al gobierno.

2.- El diseño de los cursos de acciones del gobierno con la participación de grupos organizados de la sociedad, devino en el Programa Ver bien para aprender mejor, como un modelo distributivo de funciones y recursos, que proyectó racionalmente sus metas, estrategias y recursos, con base en acuerdos con grupos empresariales y académicos de la sociedad y tomando en cuenta capacidades, relaciones intergubernamentales entre la federación, los estados y en

menor medida pero igualmente, gobiernos municipales y las normas del sistema educativo nacional federalizado.

3.- En el Programa, la participación de los gobiernos estatales ha sido de la mayor importancia para implantar las acciones de atención a debilidades visuales y lograr resultados, toda vez que la impartición de la educación básica está en manos de los gobiernos estatales (salvo el Distrito Federal) y ellos se han concientizado de los beneficios propios y mutuos del Programa.

4.-La participación del magisterio ha sido de gran relevancia, por ser un grupo que forma parte al mismo tiempo de la sociedad y del gobierno, por ser la estructura personal que permite al sistema educativo institucional estar cerca del problema para atenderlo y porque todo ello no implica costos de recursos financieros y/o de operación adicionales.

5.-El momento clave de las acciones de gobierno con la participación de grupos organizados de la sociedad, convertidas en Programa “Ver bien para aprender mejor”, ha sido su implantación pues permitió relaciones intergubernamentales eficaces, legítimas y fluidas, tanto en los niveles de mandos, como en el personal operativo.

6.- Algunos grupos empresariales organizados y la participación ciudadana, han financiado mayoritariamente el Programa, lo cual ha permitido su avance y el aprovechamiento de recursos públicos, pero sobre todo le ha dotado de transparencia y ha contribuido a asegurar su permanencia y continuidad, al no depender de recursos gubernamentales.

7.-El Programa debe atender algunos retos como el mayor control de información a nivel nacional y evaluar su tránsito a un esquema de continuidad por reposiciones, atención a nuevos ingresos y el dilema de seguir con una cobertura general o convertirse en un programa de corte compensatorio.

8.- Asimismo y como principal reto debe demostrar y evaluar el tamaño de su impacto e incidencia en el aprovechamiento escolar y fomentar de mejor manera una cultura social escolarizada de la salud visual. A nivel local además, deberá profundizar su socialización para garantizar su permanencia y éxito locales.

Bibliografía

Agranoff, Robert. Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales, en **Cambio Político y Gobernabilidad**. (Coordinador) Mauricio Merino, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas** (Antología), Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Castillo Fernández, Dídimo y Orea Hernández, Silvia. “La integración social y laboral de personas con alguna discapacidad”, en **Trabajo Social**, revista trimestral de la Escuela Nacional de Trabajo Social-Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.

Contrato del Fideicomiso ver bien para aprender mejor, abril de 1998.

Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio. **Federalismo y reforma del Sistema Educativo Nacional**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998.

González Navar Raúl. “Hacia una conceptualización social de la discapacidad”, en **Trabajo Social**, revista trimestral de la Escuela Nacional de Trabajo Social- Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Lahera, Eugenio. “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”, en **Revista del CLAD No. 16 Reforma y Democracia**. Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela, 2000.

Méndez, José Luis. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en **Foro Internacional No. 131**, Revista de El Colegio de México, vol 33. No. 1. 1993.

Moreno, Pedro y Carlos Baños. “Las Relaciones Intergubernamentales y el nuevo Federalismo en la transición a la democracia”, **Documento del II Congreso Interamericano del CLAD**, Isla de Margarita, Venezuela, octubre de 1997.

Muñozcano Skidmore, María Dolores. “Instrumentos nacionales e internacionales para establecer la igualdad y la equidad para las personas con discapacidad, un enfoque socieducativo”, en **Trabajo Social**, revista trimestral de la Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, México, 2001.

Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación del Desarrollo de las Personas con Discapacidad y sus familias, DIF, México, 1995.

Secretaría de Educación Pública. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, México, 18 de mayo de 1992.

Secretaría de Educación Pública, Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación, SEP, México, 2000.

Secretaría de Educación Pública. Programa Nacional de Educación 2001-2006, SEP, México, 2001.

Uvalle Berrones, Ricardo. “Las Políticas Públicas: un testimonio de gobierno ilustrado y democrático”, en Revista IAPEM No. 35, julio-septiembre 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.

Otros documentos de consulta

Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Técnico Nacional del Programa “Ver bien para aprender Mejor”, varias fechas, México.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 19 de mayo de 1992.

Diagnóstico Nacional del Programa “Ver Bien para aprender mejor”. Documento interno, SEP. 2005.

Diario Oficial de la Federación. Viernes 3 de julio de 1998.

Informes de avances “Ver bien para aprender mejor”. Documentos internos SEP, varios años.

Manual del Programa “Ver bien para aprender mejor”, documento interno SEP.

Muestreo de Debilidades Visuales. Documento Interno de Trabajo SEP, México, 1997.

Registro Único de Menores con Algún Signo de Discapacidad. DIF, México, 1995.



Planeación democrática para el desarrollo del Estado de México

Antonio Chemor Ruiz*

Abstract

El artículo explica la relevancia de la planeación democrática en la articulación, coordinación e implementación de las acciones que enlazan al gobierno con la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones civiles, para aprovechar capacidades, recursos e información que contribuyan a racionalizar los esfuerzos que se encaminan a conseguir el desarrollo amplio y sostenido de los agentes económicos y sociales, destacando desde luego, que en el Estado de México, se acredita un ejercicio que demuestra cómo con visión de futuro y medios efectivos de acción, es posible proporcionar una mejor calidad de vida que es uno de los retos más complejos que enfrentan las instituciones públicas responsables de la conducción en la vida colectiva.

Palabras clave: Administración pública, democracia, desarrollo, eficiencia y planeación.

The article explains the relevance of the democratic planning in the joint, coordination and implementation of the actions that connect to the government with the society, the civil citizens and organizations, to take advantage of capacities, resources and information that contribute to rationalize the efforts who are directed to obtain to the great development and sharp of the economic and social agents, emphasizing of course, that in the State of Mexico, an exercise is credited that demonstrates how with vision of future and effective means of action, is possible to provide one better quality of life than is one of most complicated challenges that face the public institutions responsible for the conduction in the collective life.

**Egresado de la Universidad Iberoamericana con Maestría en Ciencias por la Universidad de Harvard, desempeñándose en distintos cargos de responsabilidad a nivel nacional e internacional. Actualmente Director General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM).*

Key words: Public administration, democracy, development, efficiency and planning.

Introducción

El cuestionamiento sobre la eficiencia y eficacia del ejercicio de las atribuciones concedidas por los ciudadanos al Estado, ya sea en el nivel federal, estatal o municipal es una constante en México, debido entre otros factores, al predominio de la informalidad sobre la normatividad formal, es decir, factores como el clientelismo, el corporativismo y otro tipo de relaciones no institucionales eran factores que incidían preponderantemente en la agenda de gobierno. La problemática antes descrita generaba que no se diera importancia a la planeación o que ésta fuera deficiente, ya sea en su estructuración o en su aplicación. Lo anterior, hizo necesario que el gobierno buscara alternativas que elevaran sus niveles de eficiencia, credibilidad y por tanto de legitimidad.

Una herramienta que puede servir a este fin es la planeación del desarrollo y, en específico, la planeación democrática, entendida esta última, de acuerdo con la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, como “el conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, legal y técnico, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados, que se interrelacionan entre sí, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y municipios”.

En este sentido, la Administración Pública mexicana tiene peculiaridades propias, posee una regulación jurídica que aparentemente permite al gobierno desempeñar sus funciones de manera sistemática y eficiente.

Sin embargo, a pesar de que se tiene un amplio marco normativo, éste no siempre se encuentra adecuadamente articulado, provocando que en ocasiones se contrapongan las leyes o este sobrenormado. En materia de planeación, se puede decir que es una de las excepciones, pues la Ley de Planeación promovida en el periodo presidencial de Miguel De la Madrid Hurtado, propone que los planes de desarrollo federal se vinculen con los planes de desarrollo de las diferentes entidades federativas, respetando su autonomía y sus características propias; promueve la participación democrática, buscando siempre una concordancia en materia de planeación en todos los niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El Estado de México, en este contexto, promueve y aprueba la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en la cual se establecen los lineamientos para elaborar el Plan Estatal de Desarrollo, así como programas sectoriales y regionales que faciliten la implementación de estrategias para un desarrollo sostenido y sustentable del estado.

El presente artículo tiene por objetivo, explicar la preocupación de la actual administración del Estado de México por llevar a cabo una planeación técnicamente adecuada, pero también democrática, que incorpore las inquietudes y demandas de los mexiquenses a la agenda de gobierno, a fin de lograr un desarrollo integral del estado, en un ejercicio de gobierno compartido.

El texto en su primera parte expone la importancia y la necesidad de tener una planeación democrática. En su segunda parte, se analiza el ejercicio de planeación democrática que se está desarrollando en el Estado de México en la actualidad, y finalmente algunas reflexiones sobre la participación democrática y el buen gobierno.

Efectos de la planeación en las administraciones públicas actuales

Después del agotamiento de las estrategias del Estado proteccionista, las tendencias en la administración pública giraron hacia las prácticas democráticas, dando paso a la pluralidad política y la participación de la ciudadanía para un mejor gobierno. Se comienza a considerar a la democracia, no como un fin en sí mismo, sino como parte de un proceso y medio que permita los cambios económicos, políticos y sociales para una administración pública moderna.

Las administraciones democráticas representativas actuales deben trabajar identificando cuál es su verdadero objetivo; es decir, el bienestar del ciudadano. Robert Dahl (1974:11) señala que “el gobierno democrático debe responder a las preferencias de sus ciudadanos”. En otras palabras, el gobierno no sólo son decisiones a partir de una visión de gobierno, es necesario conocer cuáles son las necesidades por las cuales los ciudadanos se sienten afectados y dar prioridad a las demandas que de ello emane.

Actualmente se está dando un redimensionamiento del Estado que plantea “cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción” (Aguilar, 1992:15). La atención al ciudadano es, hoy por hoy, prioritaria, dado que los Estados deben recurrir a una sociedad cada vez más crítica y demandante, para obtener su apoyo y legitimidad, lo cual les permitirá actuar de manera más eficiente y ejercer su autoridad.

La administración pública, desde la perspectiva política, tiene relación con el mantenimiento y el ejercicio del poder, pues constituye un instrumento mediante el cual se materializan las políticas públicas y éstas se llevan a cabo cotidianamente, lo cual mantiene la legitimidad del orden político (Mayntz, 1994:14 y ss.).¹ Además es el medio para materializar los fines del Estado, fungiendo como intermediaria entre el Estado y la sociedad, permitiendo cumplir los programas y políticas emanados de las demandas formuladas desde diferentes procedimientos democráticos. Por ello es importante disponer de administraciones eficaces, pues contribuye decisivamente en la legitimidad del sistema político.

A lo largo del siglo pasado el sistema de gobierno en México estuvo caracterizado por el presidencialismo, imprimiendo rasgos particulares en cada período de gobierno, debido al predominio de la voluntad del Presidente en las negociaciones políticas y en la acción de la administración pública en lo general. Lo anterior daba como resultado una influencia directa de los servidores públicos en la agenda, ignorando los procesos de planeación existentes y supeditando los mecanismos de participación a los de control (Pardo,1992:35).

La sociedad sólo tenía el papel de espectador en el ejercicio del gobierno, y sus demandas difícilmente eran integradas a la agenda pública. En el mejor de los casos, las demandas eran adoptadas por grupos y organizaciones corporativistas y partidistas que aprovechaban las necesidades de la ciudadanía, particularmente las de los grupos

¹Citado en Cadena Inostroza Cecilia. 2005. Administración pública y procesos políticos en México. El Colegio Mexiquense A.C. Editorial Porrúa, p.53.

marginados, para organizar movilizaciones públicas que presionaban a los gobiernos a atender las demandas que beneficiaban de forma personal a los líderes de las organizaciones sociales y políticas. En este contexto, el gobierno mantenía el control de las grandes masas y la legitimidad era un concepto de poca relevancia.

En las diferentes entidades federativas, el esquema se repetía en la figura del gobernador y a la vez en los municipios. Sin embargo, actualmente estas prácticas han ido disminuyendo, si bien la toma de decisiones se encuentra altamente centralizada en los poderes ejecutivos, la opinión de la ciudadanía ha tomado relevancia al conformar las agendas de gobierno. Esto como consecuencia de la pluralidad en los gobiernos y la conciencia crítica de la ciudadanía sobre el ejercicio de la administración por los funcionarios y servidores públicos.

Las nuevas administraciones, cuyas ideologías políticas son de diferentes corrientes, son observadas, evaluadas y castigadas a través del voto por la nueva ciudadanía. Las organizaciones sociales se integran con mayor frecuencia a las actividades gubernamentales, pero de igual forma, demandan un mejor desempeño. Lo anterior obliga a las administraciones a buscar nuevas formas de eficientar su actuación encontrando en la planeación una herramienta que ayude a llevarlo a cabo.

Los gobiernos no pueden subsistir únicamente bajo la idea de que hayan surgido por un sistema electoral transparente, requieren ser legitimados constantemente por la ciudadanía, basándose en su desempeño. La eficiencia de los gobiernos no será posible sin contar con una planeación técnicamente adecuada y además que incluya la participación de todos

los actores que se ven afectados por la misma. No se darán resultados óptimos si los participantes de las acciones del gobierno y la ciudadanía no hacen suyos los objetivos de la planeación.

La planeación debe replantear y resolver los problemas y demandas de la ciudadanía de manera constructiva, debiendo incorporarse en el análisis para la conformación del diagnóstico, las variables que el entorno marca; es decir, partir de las particularidades territoriales, sociales y económicas de la entidad para identificar y estructurar los objetivos, estrategias, líneas de acción e instrumentación adecuadas, a fin de que la planeación pueda dar los resultados que se esperan en el momento de su instrumentación.

Los planes y programas que construyen la planeación deben tener un objetivo claro de hacia donde se quiere ir, identificar, cual es el escenario hacia donde se dirigen las acciones del gobierno, considerando las principales problemáticas que se tienen identificadas por la propia experiencia del gobierno en todos los ámbitos. Asimismo, no se puede contar con una adecuada planeación, si no se contempla el rubro de los recursos con los que se cuenta y las variables del entorno. De lo contrario se plantea una perspectiva irreal, que llevará a destinar y/o desperdiciar recursos en estrategias que no beneficiaran de forma estratégica el desarrollo de las entidades.

La definición de las estrategias y líneas de acción, deberán tener efectos multiplicadores. Una acción particular detonará otras, y sus efectos que impactarán estratégicamente en los problemas identificados en la sociedad.

Por otro lado, la planeación al interior del gobierno permite la interrelación entre las diferentes dependencias, ya que se articulan las estructuras programáticas en donde se define, “quién realizará qué y con qué mecanismos de coordinación” Esto permite que no haya duplicidad de funciones y, por lo tanto, evitar el desperdicio de recursos públicos.

Las dependencias deben trabajar de forma coordinada y complementando sus acciones, pues las diferentes funciones y actividades del gobierno se entrelazan en forma directa o indirecta entre sí. Para ello, los planes sirven como ejes rectores de su actividad y permite visualizar esa sutil unión que hay en todos los procesos gubernamentales que, finalmente, son los objetivos generales identificados.

Los procesos de planeación no cumplen cabalmente su función si no se cuenta con un proceso de seguimiento y evaluación. Se deben medir los resultados de la acción producto de los procesos de planeación. Una de las formas de medir dichos resultados es a través de indicadores globales, los cuales habrán de estar integrados por las principales variables de cada fenómeno u objetivo a medir.

En este sentido, en el contexto estatal la planeación gubernamental se aborda a partir de tres vertientes principalmente: la planeación estatal, la planeación por sectores y la planeación regional. La planeación estatal, deberá estar conformada en concordancia con la planeación nacional, pero considerando las particularidades y características de la entidad. Esta planeación se establece en el Plan Estatal de Desarrollo que integra desde una perspectiva global, los objetivos, estrategias y líneas de acción que permitirán al estado desarrollarse en forma integral.

La planeación sectorial se establece en concordancia con las directrices del Plan Estatal de Desarrollo, pero atendiendo a problemáticas específicas de los diferentes sectores a fortalecer. Y finalmente la planeación regional que igualmente guarda una linealidad con el plan estatal y los programas sectoriales, se aboca a las problemáticas comunes de una parte del territorio estatal, que tienen jurisdicciones diferentes además de peculiaridades locales.

La planeación regional es un acuerdo en cuanto a los objetivos que se persiguen y los procedimientos necesarios para organizar la acción de gobierno y la gestión pública con el concurso de las diferentes autoridades cuyas diversas jurisdicciones componen una región o una gran concentración urbana; busca atender problemas y construir propuestas que respetan las divisiones políticas y adoptan una visión centrada en la geografía social y humana de la región y no tanto en los límites políticos y territoriales, casi siempre arbitrarios. ²

Este tipo de planeación requiere una visión de largo plazo y además de altos grados de consenso entre las entidades. La planeación regional se realiza entre municipios que comparten una zona geográfico-económica y, por lo tanto, tienen intereses en común que deben ser preservados a través del tiempo. En este mismo contexto, se integra la planeación metropolitana, que se estructura a partir de municipios que forman una metrópoli con una cantidad considerable de habitantes y problemas que no reconocen límites municipales ni la temporalidad de una administración.³

²Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México. Planeación y desarrollo en gobiernos locales. Consultado en el página web www.iglom.iteso.mx

³ibidem.

Es relevante mencionar que también existe la planeación municipal, la cual debido a la autonomía que guarda de acuerdo con la constitución política nacional, se lleva a cabo sin la intervención del gobierno estatal, en cada municipio; sin embargo, se le exhorta para que sean realizados en concordancia con el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, y considerando los programas sectoriales y regionales del estado, y en su caso es asesorado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).

La planeación es una obligación del gobierno que guía las actividades de todas las áreas de gobierno. En 1983, bajo el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, se publicó la Ley de Planeación, que a la letra señala que tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar en función de ésta las actividades de la Administración Pública Federal. Así mismo, garantiza la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas que a efecto se señalan.

La Ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación, en torno a un solo plan nacional, que aporte el marco general para la integración de los programas de desarrollo de las diferentes entidades de la república.

Así mismo, en el ámbito municipal, en este mismo período presidencial se llevó a cabo la modificación al artículo 115 constitucional, el cual aumenta las atribuciones a los municipios, reconociendo su autonomía. En este sentido, también se faculta al municipio para que formule, apruebe y administre sus planes de desarrollo.

En este contexto, la planeación nacional del desarrollo se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tienen como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y Ley establecen.⁴

A partir de lo anterior, la Ley establece que la planeación nacional del desarrollo se llevará a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En este ámbito tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con objeto de captar las opiniones de la población para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas que refiere la propia Ley.

De igual forma, la Ley establece los principios para la participación y consulta de los diversos grupos sociales, a fin de que la sociedad exteriorice sus opiniones acerca de su problemática y entorno en el que se desenvuelve.

El Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 21 de la Ley de Planeación, “precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad

⁴Ley de Planeación, consultado en la página web www.Ordenjuridico.gob.mx

económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.

En concordancia con la Ley de Planeación Federal, se elabora la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, que establece entre otros ordenamientos, el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales. Establece las normas para la participación democrática de los habitantes del Estado de México, grupos y organizaciones sociales y privadas en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo el Estado de México y los planes de desarrollo municipales.

A fin de contar con un Sistema Nacional de Planeación Democrática fuerte, se promovió que las diferentes entidades federativas contarán con un sistema de planeación, todo en un marco de respeto a su autonomía y características propias.

De acuerdo con la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios en su artículo 10, el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México, es “el conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, legal y técnico, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privadas, que se interrelacionan entre sí, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y municipios”.

Lo anterior se materializa en las diferentes dependencias y ámbitos gubernamentales, para lo cuál la Ley prevé su coordinación a través de

Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). Los COPLADES son los organismos de planeación en el ámbito estatal donde se concurre para dialogar, analizar, planear y vigilar la ejecución de la planeación y son la instancia esencial para impulsar el desarrollo regional.⁵

De conformidad con el artículo 82 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios,⁶ el Comité de Planeación de Desarrollo del Estado de México, COPLADEM, es la instancia de coordinación del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios cuyas funciones son de especial importancia destacando la de promover la participación de los grupos y organizaciones sociales y privados, coordinar y articular acciones entre los participantes del Sistema de Planeación Democrática, propiciar la vinculación de los planes y programas con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, intervenir en la elaboración el Convenio de Desarrollo Social, proponer al Ejecutivo y a los ayuntamientos, programas de desarrollo, así como promover la creación y propiciar el fortalecimiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

La importancia del COPLADEM, consiste en que es un instrumento a través del cual se facilitan los mecanismos de enlace entre la ciudadanía y el gobierno. Funge como coordinador de subcomités sectoriales, regionales y especiales a fin de que cuenten con las herramientas necesarias para la coordinación de la participación de los gobiernos

⁵ Premio de Estudios Municipales 1987. Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. México.

⁶ Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Gaceta de Gobierno del Estado de México publicado el 16 de octubre de 2002.

federal, estatal y municipal, el sector académico, empresarial y la sociedad civil en las estrategias de desarrollo del estado, así como en el seguimiento y evaluación de los programas que derivan del Plan Estatal de Desarrollo; asegurando así, el cumplimiento del objetivo de tener el desarrollo integral en la entidad que beneficie a los mexiquenses.

Planeación participativa y democrática

Los gobiernos no deben ser administrados de acuerdo con sus presupuestos, sino éstos ser congruentes con los objetivos declarados con base en las prioridades de la sociedad. Para llevar a cabo una adecuada planeación, es necesario que se definan los objetivos generales tanto del gobierno como de las instituciones, así como los planes de mediano y largo plazo que sirvan de base para la acción pública, complementándose con presupuestos por programas a mediano plazo y anuales, Así como definir la misión, la visión, las estrategias y metas.

Sin embargo, en el contexto actual, no puede desligarse un gobierno eficiente sin colocar al ciudadano y a la sociedad civil en el centro de la administración. Las reformas gubernamentales en las relaciones ciudadano-administración se encuentran en diferentes áreas, siendo primordial la participación de los ciudadanos en la administración en distintos niveles y formas, la transparencia en la información y las demandas, preferencias y prioridades del ciudadano (Pagaza, 2004: 299).

Lo anterior no es casualidad; es producto de la dimensión de las administraciones; es un cambio en la posición de las administraciones y los ciudadanos, donde la primera no es superior a los segundos. La extensión y modalidades de los servicios públicos, la necesidad de aumentar la productividad de los aparatos públicos y el cambio cultural ante la gestión son otros elementos a considerar en ésta lógica. (Cassese,1998:37 y ss).⁷

La participación democrática puede ser una herramienta que reduzca las presiones de los ciudadanos a través de marchas, manifestaciones, plantones, apoderamiento de oficinas, cierre de carreteras, secuestro de instalaciones de servicios públicos y huelgas de hambre que pretenden influir en las decisiones de gobierno que les afectan. Así mismo evitarán el proselitismo político de líderes que aprovechan las necesidades de los ciudadanos, particularmente de los grupos marginados. Es decir, se abren foros para que las necesidades y prioridades de la ciudadanía se incorporen a la agenda de gobierno y encuentren nuevos canales de respuesta a sus demandas.

Es por ello que resulta relevante crear mecanismos para captar las demandas ciudadanas de forma oportuna, antes de que se conviertan en una problemática social, teniendo estrategias para no sólo captar demandas e intercambiar opiniones, sino para negociar y coparticipar a la ciudadanía de la responsabilidad de gobernar. En cierto sentido se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas que respondan a los fenómenos que consideran les afecta.

⁷Citado en Pichardo Pagaza, Ignacio. 2004. Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, El Colegio Mexiquense, A.C., UNAM, México.

México tiene un proyecto nacional de planeación que se encuentra sustentado en la Constitución de 1917, pero fue hasta 1983 que se promovió la reforma a los artículos 25 y 26 constitucional, donde establece que el Estado debe crear un sistema nacional de planeación democrática.⁸

La planeación democrática es un ejercicio en el que participan organizaciones, instituciones y ciudadanos para introducir demandas y dar seguimiento al ejercicio de la administración pública en sus diferentes ámbitos, municipal, estatal o federal. Así mismo, se materializa a partir de planes y programas, al inicio de una nueva administración, misma que por tradición elabora un plan de acción e invita a los sectores de la sociedad a emitir sus propuestas para incorporarlas en él.⁹

La Planeación Democrática está cimentada en el proceso de consulta popular, en un marco de concertación que armoniza los intereses de la sociedad, fija los objetivos, metas y los programas y acciones del desarrollo. Es un vehículo para articular las demandas sociales, siendo su objetivo final el beneficio de las mayorías. Exige participación popular y es la mejor herramienta para efectuar el cambio social. Debe estar fincada en un contexto real económico y financiero, es flexible y reconducible.¹⁰

También, como instrumento de trabajo ordena y hace eficiente la participación popular en el desarrollo regional, ayuda a conducir al

⁸ Secretaría de Gobernación. 1987. Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal. Premio de Estudios Municipales 1987, México, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.

⁹ Congreso Gobiernos locales: el futuro político de México. Planeación y desarrollo en gobiernos locales. Consultado en el página web www.iglom.iteso.mx

¹⁰ De la Madrid, Miguel. Planeación Democrática. INAP. Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. Consultado en la página web. [www. Bibliojuridica.org/libros](http://www.Bibliojuridica.org/libros) el día 27 de septiembre de 2006.

gobierno conforme a la voluntad de la sociedad, diagnostica y fija metas, estrategias, programas y acciones que nos lleve a un mejor gobierno.¹¹

Una de las diversas herramientas que existen para dar cabida a la participación ciudadana son los foros de consulta, en los cuales se recogen las inquietudes, problemáticas y opiniones de los ciudadanos, a través de sus ponencias y de las discusiones que se llevan a cabo en el desarrollo de los propios foros. Ésta información de fuente primaria, debe ser analizada para identificar la pertinencia y/o factibilidad de su incorporación o no a los planes y programas gubernamentales.

Los foros unen a los oradores y al público mediante discusiones, debates y deliberaciones lo cual tiene como objeto inmediato el plantear sus opiniones y crear un significado en los oyentes acerca de una problemática determinada. En este sentido, el gobierno funge como mediador de los esquemas interpretativos competitivos, conflictivos o contradictorios para que se dé una acción concertada.¹²

De igual modo, el papel de los foros va más allá de la captación de opiniones de la ciudadanía, pues facilita la formación de redes, dado que los asistentes pueden tener problemáticas comunes, y en el intercambio de ideas suscitarse propuestas más estructuradas que pudieran ser incorporadas a la agenda de gobierno, o bien resolver en conjunto dicha problemática.

¹¹ De la Madrid, Miguel. Planeación Democrática. INAP. Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. Consultado en la página web. [www. Bibliojuridica.org/libros](http://www.Bibliojuridica.org/libros) el día 27 de septiembre de 2006.

¹² Secretaría de Gobernación, 1987. Premio de Estudios Municipales 1987. Participación de la Comunidad en los Planes de Desarrollo Municipal, México. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.

Desde la aparición de la planeación democrática, los planes y programas no tuvieron el efecto esperado, toda vez que eran considerados como catálogo de buenas intenciones y que además eran sólo documentos obligatorios a realizar. No existían en su implementación sistemas que obligaran a su aplicabilidad y ejecución. Lo cual “es una de las limitaciones más importantes del sistema, con lo cual los planes y programas se convierten en documentos indicativos que pueden ser aplicados o no según las circunstancias” (Iracheta, 1997). Es decir era un documento que no regía cabalmente el proceso de toma de decisiones.

A pesar de lo anterior, los principios de la planeación han sido integrados en los contextos estatales y en los procesos cotidianos, como lo demuestran los planes institucionales y sectoriales. La adopción de la planeación no es opcional, es una necesidad ante la complejidad del entorno social y económico.

La experiencia en el Estado de México señala la existencia de programas realizados técnica y metodológicamente bien elaborados. Sin embargo, en ocasiones los actores involucrados no tenían los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad individual hacia los fines que se perseguían. Esto como consecuencia de que no se interpretaba adecuadamente la realidad social o problemáticas por las cuales los ciudadanos se sentían afectados; por tanto, no apoyaban la acción del gobierno.

La precisión del diagnóstico socio-económico, el rigor técnico y científico, en los objetivos y prioridades, en la congruencia, estrategias y políticas, en las metas y recursos y la objetividad de las técnicas de planeación, aunque necesarios, no garantizan el logro de metas concretas. Será

necesaria la apropiación de las metas por parte de la ciudadanía, es decir, de querer alcanzarlas (Secretaría de Gobernación,1987:17).

Anteriormente se consideraba que el alcance de la participación ciudadana se reducía a la formulación de los planes y programas; para la actual administración en el Estado de México, la participación de los diferentes sectores sociales va desde la formulación hasta el seguimiento, la evaluación y la reconducción, en su caso, de los programas establecidos.

Las administraciones de gobierno actuales no pueden permitir que los escasos recursos del gobierno sean utilizados en servicios que no sean realmente justificables; para lo cual es necesario integrar un sistema de participación que otorgue al gobierno la información necesaria para identificar las prioridades de la ciudadanía.

La administración actual está decidida a enfrentar con responsabilidad la problemática social y económica mediante un proceso de conciliación de intereses. El crecimiento desbordado de demandas de la sociedad hace necesario disponer de una planeación realista, eficiente y aplicada, pues de lo contrario se perderá la credibilidad de los ciudadanos en las acciones de gobierno.

Una característica que deben tener los planes y programas para el desarrollo del Estado, es un proceso de planeación descentralizada, que permita incorporar las necesidades y demandas provenientes de las diferentes regiones que conforma el territorio estatal.

Praxis de la Planeación Democrática en el Estado de México

El Estado de México ha enfrentado en los últimos años una problemática persistente para su desarrollo. Entre ellos se pueden destacar los altos índices de inmigración hacia el estado, la insuficiente generación de empleos, el índice del crecimiento económico decreciente, ahorro estatal insuficiente para financiar el proceso de crecimiento, asignaciones presupuestales federales inequitativas, una tendencia de crecimiento del endeudamiento, bajos índices de productividad en el sector empresarial y marcados desequilibrios regionales.

Ante este contexto en línea con el Plan Nacional de Desarrollo, se elaboró el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011. Este documento se estructura considerando tres pilares para la seguridad integral de los habitantes del Estado de México: la seguridad social, la seguridad económica y la seguridad pública, así como 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.

La base para la estructuración del Plan de Desarrollo del Estado se fundamenta en las demandas y propuestas de la ciudadanía, las cuales fueron captadas en los foros de consulta que para este efecto desarrolló el Gobierno del Estado de México, con la coordinación del Comité de Planeación del Estado de México (COPLADEM), todo ello en un marco de participación democrática.

La Secretaría de Finanzas y el COPLADEM materializaron los mecanismos necesarios para la elaboración de los Programas Sectoriales y Regionales del Estado de México que emanan del Plan de Desarrollo Estatal. En este sentido, los programas sectoriales fueron elaborados por las distintas dependencias que conforman la estructura del gobierno estatal, haciendo un análisis minucioso del diagnóstico de las problemáticas sectoriales del estado, y establecieron los objetivos, estrategias y líneas de acción que sirven de eje en su actuación durante el periodo de la administración actual. Integran además, un banco de proyectos estratégicos que fortalecen las acciones antes mencionadas; ambos identifican “el cómo” se van a cumplir los objetivos establecidos.

Se integraron 7 programas sectoriales: para la Seguridad Social, la Seguridad Económica, la Seguridad Pública, para la Coordinación Metropolitana, la Modernización Integral de la Administración Pública, Desarrollo Urbano y el Financiamiento para el Desarrollo. Los programas sectoriales plasman con una estructura y lenguaje, las acciones que materializarán los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Estatal mencionado. En dichos programas se expone la problemática y las áreas de oportunidad y fortalezas específicas del sector, a partir de su estudio minucioso de las diferentes áreas de las dependencias estatales.

Parte importante de los programas sectoriales es la estructura programática incluida, en la cual se delimitan en forma general las responsabilidades de cada dependencia del ejecutivo estatal en este ámbito, es decir, permite identificar “quién va a hacer qué”.

La participación de la ciudadanía también debe incorporar el ámbito de la evaluación, pues al participar en ella se involucran en los procesos de la administración pública e intentan enriquecer y mejorar los programas establecidos por su gobierno.

En este sentido, se establecieron mecanismos de seguimiento y evaluación que observen el cumplimiento de lo plasmado en dichos programas. Estas acciones serán realizadas al interior de los Subcomités Sectoriales, mismos que fungen como instrumentos auxiliares del COPLADEM con la confluencia de los diferentes ámbitos de gobierno, el sector académico, el sector empresarial y la sociedad civil.

En este mismo contexto, se elaboraron los programas regionales para la actual administración, los cuales fueron realizados en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo vigente.

En el caso de los programas regionales, se agruparon los municipios del estado en 16 regiones a partir de ciertas características que facilitaron la identificación de problemáticas comunes en cada grupo de municipios. A partir de ello, y con la finalidad de recabar propuestas y problemáticas de la región, emanadas de los ciudadanos, organizaciones civiles, instituciones académicas, públicas y privadas, el COPLADEM, en coordinación con las instancias auxiliares, llevaron a cabo 16 foros de consulta ciudadana, en las diferentes regiones establecidas a fin de conocer las diversas problemáticas que la propia ciudadanía detecta y por las cuales se sienten afectados. Cabe destacar que en estos foros se recabaron 3,174 propuestas, atendiendo a una convocatoria abierta.

Los programas regionales son producto de la integración de las propuestas ciudadanas recabadas en la consulta ciudadana, la

aportación de información por parte de las diversas dependencias estatales, federales y municipales y el análisis minucioso de dicha información.

Los programas regionales incluyen los proyectos y acciones del ámbito regional considerados prioritarios o estratégicos, en función de los objetivos y metas fijados en el Plan Estatal de Desarrollo. Se encuentran estructurados metodológicamente de forma similar a los programas sectoriales; sin embargo, los regionales integran problemáticas afines en los municipios de cada región, además de que los objetivos, estrategias y líneas de acción son de carácter estratégico-regional. Adicionalmente muestran cartográficamente la problemática y las estrategias regionales.

Es importante señalar el papel de los Subcomités Regionales, los cuales estando integrados por los diferentes sectores de la sociedad, realizarán un seguimiento del avance de los programas en un ámbito de transparencia.

Resulta relevante señalar que los programas sectoriales y regionales, no sólo son documentos integrados para dar cumplimiento a la norma, sino que guían las acciones del gobierno, atacando de forma focalizada, ordenada y coordinada las diferentes problemáticas del territorio estatal. La presente administración no pretende reinventar el estado ni trabajar al margen de los planes federales o municipales. Busca unir esfuerzos de todos los sectores de la sociedad para que en un trabajo conjunto se alcance el desarrollo integral.

En la elaboración de los programas sectoriales y regionales se integró al análisis, la planeación regional y metropolitana, la cual incluye la

coordinación interinstitucional, la atención a problemáticas comunes de jurisdicciones que componen una región, ya sea municipios que comparten una zona geográfica o municipios que en su conjunto conforman una zona metropolitana, donde las problemáticas diluyen los límites territoriales y jurisdiccionales.

Se incorporan asuntos y temáticas de desarrollo sustentable, ya que no puede haber desarrollo futuro si no se preserva el medio ambiente o se promueve una cultura de protección a los recursos naturales, para evitar una laxa regulación que vuelva a nuestro estado atractivo para empresas contaminantes, las cuales no son acogidas en los países del primer mundo.

Por otro lado, siendo el gobierno promotor del desarrollo económico, debe considerarse en la planeación tener un marco legal en materia económica que equilibre o promueva una competencia justa y legal, agilizar los trámites para empresas nuevas y cuidar la economía estatal contra prácticas desleales en el mercado internacional, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y con el sector privado.

El desarrollo de las regiones rurales no debe convertirse en quimera, por lo que este tema es apoyado de forma importante, evitando que se tengan altos grados de marginación, rezago y migración.

Por otro lado, es relevante que el Gobierno del Estado de México promueva la elaboración de los planes municipales de desarrollo en un contexto de respeto a la autonomía local. Para ello, el COPLADEM brinda apoyo en asesorías técnicas e interpretación de la Ley para la integración e instalación de los comités de planeación de desarrollo municipal.

En este contexto, el gobierno estatal pretende que el ejercicio de participación democrática produzca mejores resultados que los que se han venido obteniendo con las prácticas tradicionales. Se espera incrementar de forma paulatina la participación de la comunidad.

Al respecto, Kliksberg¹³ señala que la participación es necesaria para crear una atmósfera y clima de confianza, necesaria para una gerencia pública eficiente. Además se busca una planeación democrática bajo el supuesto de que la participación da lugar a la aparición de fenómenos de solidaridad social, responsabilidad colectiva, creación de confianza, auto-estima de la comunidad, fortalecimiento de la cohesión interna de la comunidad, visión común, elevación de las pautas de comportamiento individual y colectivo y otros elementos de esta naturaleza.

Es necesario cuidar que la información incorporada en los diferentes foros de consulta del estado se vea reflejada en los planes y programas gubernamentales, de lo contrario será difícil remontar la frustración de los ciudadanos e involucrarlos nuevamente en la participación democrática.

Es por lo anterior que esta incorporación no sea solamente de forma sino práctica.

¹³ Kliksberg Bernardo. (coordinador) 1994. El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. México, INAP, Fondo de Cultura Económica.

Reflexión Final

El resultado de los planes y programas ha sido limitado debido a que se les concebía como un documento técnico más, que se elaboraba con la única finalidad de cumplir con la normatividad constitucional, pero que no se le consideraba eje o guía del trabajo cotidiano de la administración pública. La ciudadanía no se sentía beneficiada por estos programas, y los foros de consulta se consideraban eventos de corte partidista, en donde se “acarreaban personas” para cumplir el requisito, y dar cumplimiento normativo a los planes y programas.

Es por ello que resulta necesario remontar dichas perspectivas y aprovechar la ola de participación social que aparece en el contexto estatal. La población comienza a interesarse en la participación y colaboración con los actos gubernamentales, y se demuestra con la alta participación en los Foros de Consulta en el Estado de México que sirvieron de plataforma para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México, así como los programas sectoriales y regionales que de éste derivan.

La respuesta a la convocatoria de la ciudadanía por parte del actual gobierno del Estado de México, no sólo es un logro; es un reto que se debe capitalizar dando respuesta a las demandas, pues de no cumplir con las expectativas de la ciudadanía, será difícil remontar la pérdida de legitimidad y credibilidad de los mexiquenses.

En la actualidad, la sociedad se está transformando en una ciudadanía crítica que demanda la eficiencia de la gestión pública; sin embargo, esto no es suficiente para tener un mejor grado de desarrollo en el estado, es necesario tener una ciudadanía participativa que no sólo

ayude a conformar los planes de desarrollo a través de sus opiniones en los foros que el propio gobierno ofrece, sino que colabore a llevar a cabo un seguimiento del cumplimiento de los programas que de dichos foros emanan.

En ocasiones se asume que la aplicación de la planeación es sólo un proceso de instrumentación de las estrategias y líneas de acción establecidas en los planes y programas. Sin embargo, no se contempla que en su proceso pueden surgir eventualidades que no permitan su adecuado seguimiento. Las eventualidades pueden ser de carácter económico, o un cambio social o político, que al modificar las condiciones del entorno obliga a que haya una reconducción en la planeación.

Uno de los grandes problemas a vencer es el proveniente de la contextualización histórica y geográfica de los procesos administrativos, ya que los estudios y modelos provienen de contextos con características muy distintas, lo que genera una falta de explicaciones más sensibles a las especificaciones estatales y regionales, dando como consecuencia la adecuación de estrategias que no funcionarán en nuestra entidad.

Uno de los problemas que se venían desarrollando era la reinvencción de los estados y municipios cada período sin asomo de continuidad en las acciones establecidas en los diferentes planes y programas locales. Por tanto, era difícil rescatar los beneficios de los programas implementados. Sin embargo, esta tendencia ha sido rebasada; el ejecutivo estatal ha retomado los programas y experiencias exitosas que se consideran útiles en el logro de los objetivos para alcanzar un desarrollo integral en la entidad. Es éste el actual diseño del ejercicio de la política.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva Luís F. (1992). Estudio introductorio, en **El estudio de las políticas públicas**, Antología I, México, Miguel Ángel Porrúa.

Cadena, Inostroza Cecilia (2005). **Administración pública y procesos políticos en México**. México. El Colegio Mexiquense A.C. Editorial Porrúa.

Cassese, Sabino (1998). “Rapport General” “El ciudadano y la administración”, **24º Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Actas y Discusiones**, IICA, París, Francia.

Dahl, Robert (1974). **La poliarquía del autoritarismo a la democracia**. Madrid, Guadiana.

De la Madrid, Miguel **Planeación Democrática**. INAP. Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. Consultado en la página web. [www. Bibliojuridica.org/libros](http://www.Bibliojuridica.org/libros) el día 27 de septiembre de 2006.

Iracheta, Cenecorta Alfonso (1997). Planeación y desarrollo: una visión de futuro. México. Plaza y Valdés.

Kliksberg, Bernardo (compilador) (1994). El rediseño del Estado, una perspectiva nacional. México, INAP, Fondo de Cultura Económica.

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios en Prontuario de Legislación Financiera 2006. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal. 2006.

Pardo, Ma. del Carmen (1992). La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990, México, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2004). Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable, México, El Colegio Mexiquense, A.C., UNAM.

Secretaría de Gobernación (1987). Premio de Estudios Municipales 1987. Participación de la Comunidad en los Planes de Desarrollo Municipal. México. Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación.



Abstract

El artículo analiza los cambios institucionales que ha tenido el servicio exterior a partir de la vigencia de la profesionalización del servicio público en el ámbito federal central, lo cual da como consecuencia, que en la Secretaría de Relaciones Exteriores, no tenga vigencia ésta, porque ha implicado modificar la filosofía que la define como ejemplo de institucionalidad exitosa, para dar paso a un conjunto de ajustes que tienen como propósito no adoptarla en su ámbito, debido a que hay personal, que no siendo de carrera, resulta afectado en sus derechos labores, situación que destaca la existencia de dos órdenes de regulación que no son compatibles y que obliga a valorar de modo distinto la profesionalización de la carrera administrativa en la cancillería mexicana.

El Servicio Público de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores: reforma institucional de su operación

Oscar Hernández Albarrán* *Palabras clave: Carrera administrativa, función pública, institucionalidad, profesionalización y servicio exterior.*

Article analyzes changes institutional that has had the outer service from the use the improvement of the public service in the central federal scope, which gives like consequence, that in Secretariat of Outer Relations ,doesn't has used this one, because it implies to modify the philosophy that defines it as example of successful rules application , to take step to a set of adjustments that have as intention not to adopt it in his scope, because there is personnel, who does not have an administrative study , is affected in its right workings, situation that emphasizes the existence of two orders of regulation which they are not compatible and that force to value in a different way the improvement of the administrative race in the Mexican chancellery.

* Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, opción en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario Técnico del Senado de la República en las LVIII, LIX y LX Legislatura, donde se desempeña actualmente.

Key words: Administrative race, public function, rules application and outer service.

Proemio

El Servicio Civil de Carrera como sistema de gestión de recursos humanos de la Administración Pública es un instrumento del Estado para lograr administraciones eficientes, eficaces y despolitizadas que garanticen la continuidad de las políticas y los proyectos. Su mejoramiento o implementación es considerado elemento fundamental en la agenda de la Reforma del Estado y de la modernización de las administraciones públicas.

En nuestro país, contar con un servicio civil de carrera ha sido una aspiración y preocupación de los propios funcionarios públicos, de los estudiosos de la administración pública, de los partidos políticos, de las organizaciones sindicales, gremiales y de legisladores. Esta aspiración de la sociedad mexicana se logró con la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que determinó la implementación gradual de un sistema de profesionalización en la administración pública centralizada, que está en desarrollo.

Si bien es cierto que en México hasta hace un par de años no existía una carrera administrativa general para la Administración Pública Federal, en algunas áreas del gobierno se establecieron casos singulares, los cuales constituyeron sistemas aislados con esquemas de profesionalización de funcionarios públicos; entre éstos, uno de los más representativos y prestigiados es el Servicio Exterior Mexicano. El proceso de profesionalización que ha mantenido el Servicio Exterior Mexicano desde su surgimiento, ha desarrollado y perfeccionando características como el ingreso, estabilidad y permanencia, formación

y capacitación, promoción, disponibilidad y retiro; todo esto con base en el sistema de méritos.

El nuevo modelo de servicio profesional de carrera implementado en nuestro país, se enfrentó a problemas de incompatibilidad con el modelo de servicio profesional más antiguo, desarrollado en el seno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia del Ejecutivo federal, que tiene bajo su dirección y administración al Servicio Exterior Mexicano, el cual establece un sistema de profesionalización de sus miembros.

Las diferencias entre la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y el servicio profesional del Servicio Exterior Mexicano, desembocó en una de las primeras reformas a la nueva Ley, que tuvo como propósito evitar su aplicación en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera obliga a la incorporación de los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores que no forman parte del Servicio Exterior a un sistema de profesionalización en el marco de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Conforme a lo anterior, se tendrán que realizar modificaciones al sistema de servicio civil del Servicio Exterior Mexicano, a efecto de garantizar los derechos laborales de los funcionarios de la dependencia en condiciones generales de igualdad.

En el primer apartado se establece el marco de referencia para el estudio del Servicio Público de Carrera o Servicio Civil de Carrera como tradicionalmente se le ha denominado al sistema de gestión y manejo de recursos humanos en las administraciones públicas del Estado moderno.

En el segundo apartado se explican las características del modelo de función pública desarrollado en México.

El tercer apartado se analizan los elementos que a lo largo de la historia de nuestro país, conformaron un sistema de servicio público de carrera para el cuerpo diplomático y consular, que en más de 180 años se convirtió en el sistema de servicio civil más antiguo implementado en nuestro país.

En el cuarto apartado se alude a las principales diferencias en la estructura y operación del sistema de servicio público de carrera del Servicio Exterior Mexicano y sus diferencias con la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, buscando determinar las razones de incompatibilidad entre esos dos ordenamientos.

En el quinto apartado se formulan algunas ideas para la reforma organizacional del servicio público de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que deberá incorporar al personal de confianza de las categorías de enlace a Director General, en un marco de profesionalización regulado bajo la Ley del Servicio Exterior Mexicano. El objetivo principal es el diseño general de un nuevo régimen de profesionalización o servicio civil de la Cancillería, dependencia del Ejecutivo responsable de la administración del Servicio Exterior Mexicano.

1. Origen y concepto del servicio público de carrera

La profesionalización de los servidores públicos se considera un elemento fundamental en la agenda de la Reforma del Estado y de la modernización de la administración pública. El servicio público de carrera es un instrumento del Estado para lograr administraciones públicas eficientes, eficaces, despolitizadas que garanticen la continuidad en políticas y proyectos.

Actualmente, se observa una tendencia mundial que impulsa la necesidad de profesionalizar la función pública, así diversos organismos internacionales¹ promueven la implantación de sistemas de servicio civil; para ello se basan en evaluaciones que demuestran la relación directa entre la existencia de sistemas profesionales de función pública o servicio civil de carrera y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, concluyendo que un servicio público profesional contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.²

El servicio público profesional otorga a la administración pública capacidad institucional, desarrollo de la organización y desarrollo del factor humano. Con éste, se mejoran las capacidades y se asegura el desarrollo institucional del gobierno.

¹ La Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (WB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otros, han elaborado importantes trabajos sobre el tema que buscan contribuir como referencia para los procesos de reformas administrativas en materia de profesionalización de la función pública.

² Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana. de Jefes de Estado y de Gobierno. (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. p. 3.

a) La profesionalización del servicio público en el marco de la reforma del Estado y la modernización administrativa

Con el agotamiento del Estado de bienestar desde la década de los setenta, hemos ingresado a una etapa en la que se discute, revisa y propone revalorar la misión del Estado en la sociedad. La crisis del estatismo y las administraciones públicas centralizadas e hipertrofiadas se ha reflejado en una caída drástica del crecimiento económico, la disminución del bienestar social, el aumento considerable del desempleo y la indigencia y el recrudecimiento de la pobreza; en suma, se ha presentado un déficit de las capacidades de gobierno. En este sentido, “la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, es de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública”,³ el saldo deficitario de su actividad le exige replantear su actividad institucional.

Conforme a Ricardo Uvalle,⁴ la reforma del Estado se entiende como el proceso de cambio institucional, deliberado y estructurado, del conjunto de instituciones, estructuras y organizaciones que conforman el régimen político.⁵ Las reformas son la vía para evitar que los conflictos sociales y políticos tengan desenlaces catastróficos. De esta manera, la reforma del Estado tiene como uno de sus objetivos rehabilitar las capacidades del gobierno.

³Enrique Cabrero Mendoza. “Del Administrador al Gerente Público” pp. 17- 18. Citado por Uvalle Berrones Ricardo en “Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social”. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, Editorial UAEM-IAPEM. México, 1997, p. 92.

⁴Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas. UNAM y Editorial Plaza y Valdés, México, 2002. p. 201.

⁵Conforme a Gianfranco Pasquino, entendemos el concepto de régimen político, como “el conjunto de las reglas, normas y los procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones, de las actividades políticas de la comunidad y de la selección y el comportamiento de las autoridades; más en general se podría decir la Constitución y las leyes así como las instituciones mismas”. Pasquino, Gianfranco. Sistemas Políticos Comparados. Bononiae Libris - Prometeo Libros. Buenos Aires, 2004. p. 21.

Pichardo Pagaza, define a la reforma del Estado como “el proceso consistente en revisar los contenidos y relaciones de las categorías jurídico políticas fundamentales que componen el Estado en una sociedad determinada”.⁶ Conforme a lo anterior, la reforma del Estado incluye las reformas a las instituciones, a sus formas de relacionarse e interactuar entre sí y con la sociedad; puede abarcar cambios en los tres Poderes del Estado, reformas a la relación entre estos poderes, reformas a los poderes locales o regionales, reformas a la relación entre los niveles u órdenes de gobierno, entre otras.

En este marco, la reforma al Poder Ejecutivo del Estado dirigida a transformar a la administración pública, también denominada reforma administrativa o modernización administrativa, es parte integral de la reforma del Estado. La modernización administrativa como parte de la reforma del Estado, tiene como objetivos eliminar las disfunciones, ineficiencias e insuficiencias de la acción gubernamental y de revisar las capacidades organizacionales y funcionales en términos de costos, eficacia y beneficios.⁷

b) Institucionalidad democrática y servicio público profesional

La creciente madurez del ciudadano, en sociedades globalizadas cada vez más contestatarias y participativas en los asuntos públicos, exige además de la eficacia en la acción de gobierno, mayor representatividad, transparencia, responsabilidad y mayor apertura democrática de las instituciones políticas.⁸

⁶Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. p. 58.

⁷Uvalle Berrones Ricardo. “Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social”, op. cit. p. 97.

⁸Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. p. 58.

De acuerdo a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003:

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.”⁹

En este sentido, en los países con democracia consolidada y en el caso de los países inmersos en un marco de apertura y transición democráticas -como lo es el caso de los países latinoamericanos y de nuestro país-, la revisión y perfeccionamiento de los servicios civiles o profesionales se vuelve imperativo para el mantenimiento y consolidación de los procesos democráticos.¹⁰

C) Origen y evolución

La noción de servicio público de carrera es un fenómeno ancestral que tiene su origen histórico en paralelo a la formación del Estado moderno, en el que el empleado público pasa de ser un servidor personal de la Corona, a ser servidor del Estado. Así, una característica del Estado moderno es la “disponibilidad de un cuerpo de funcionarios leales y la disponibilidad también de un cuadro administrativo dispuesto a proteger los intereses primordiales que les han encomendado.”¹¹

⁹ Carta Iberoamericana de la Función Pública, op. cit. p. 3.

¹⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. p. 205.

¹¹ Aguilera Hintelholher, Rina. “La faceta histórica e institucional del Estado moderno”. en Estudios Políticos, Num. 22, Cuarta Época, México, 1999. p. 75.

Por otra parte, debemos señalar que en su origen, el servicio civil de carrera, corresponde al modelo burocrático¹² descrito por Max Weber; en éste, “se asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública”.¹³

Los sistemas de servicio profesional, creados a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, denominados weberianos o meritocráticos, adoptados por los países desarrollados, desde la década de los setentas, han experimentado importantes procesos de reforma; en la mayor parte de estos países los sistemas tradicionales han evolucionado a sistemas de servicio civil más flexibles, descentralizados, a partir de elementos propios del modelo de la “Nueva Gerencia Pública”.¹⁴ Sin embargo,

¹²“Caracterizan a la burocracia su sujeción a las normas, su conducta despersonalizada, objetiva y su superioridad técnica, fundada en el conocimiento, el cálculo racional y la continuidad, atributos estos que según Weber la hacen superior a otras formas de organizar la administración que la precedieron. La gestión burocrática supone un alto nivel de profesionalismo y racionalidad técnica en los cuadros de la administración, un servicio civil que se presume es portador de conocimientos (sustantivos y procedimentales) que orientan su accionar y este último se atiene a lo pautado en un cuerpo normativo.” Tecco, Claudio Alberto, “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”. FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina. 2004 <http://democms5.opensa.com.ar/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=9>

¹³Mascott Sánchez, María de los Ángeles. Sistemas de Servicio Civil: una Comparación Internacional. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, México. p. 8.

¹⁴Conforme al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial-. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos...” Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD. P.10.

en los países latinoamericanos, la reforma tiende a la transición de sistemas clientelistas a sistemas meritocráticos.¹⁵

d) Concepto

El servicio público de carrera se ha definido de distintas formas: “burocracia en sentido weberiano puro; servicio civil al estilo británico; función pública a la francesa”.¹⁶

Para los efectos del presente trabajo, consideramos adoptar la siguiente definición: servicio público de carrera, es el sistema, que está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o disposiciones equivalentes. No abarca a todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente a los funcionarios que desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que realizan su labor de manera permanente, a través de una carrera administrativa, la carrera exige su profesionalización y ésta se basa en la formación y el perfeccionamiento continuos.¹⁷

¹⁵Mascott Sánchez, María de los Ángeles. op. cit. pp. 13-18.

El CLAD establece que en los países desarrollados, en los que se ha llevado a cabo la Reforma Gerencial, “presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática.” Mientras que en América Latina, “ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas”, sino que se desarrolló el patrimonialismo y la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. “Por esta razón, concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos.” Así, considera que la Reforma Gerencial del Estado en América Latina, “necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional”, modificando el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, “dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea.” Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. op. cit. pp. 10-11.

¹⁶Guerrero Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal... op. cit. p.53.

¹⁷Ibidem. p. 12.

El servicio civil de carrera es un conjunto de procesos que inciden favorablemente en el desempeño de una acción de gobierno más eficiente, eficaz y consistente. Implica una mejor calificación de las aptitudes profesionales. Éste como sistema, tiene el mérito, la imparcialidad y la calidad como ventajas para un servicio público transparente, competitivo y democrático, en el que se establece institucionalmente un plan de carrera que regula los requisitos de ingreso y retiro, la formación de los funcionarios y la evaluación del desempeño, “garantiza en razón de la eficacia profesional la permanencia y la seguridad en la función pública para desterrar la incertidumbre que acompaña el inicio o el término de los períodos de gobierno”.¹⁸

La profesionalización del servicio público evita que, como resultado de la alternancia, se reproduzca el patronazgo o el sistema de botín o de despojo (spoil system)¹⁹ de los cargos públicos, amiguismo y favoritismo partidista. Lograrla significa que en la alternancia en el gobierno, no conlleve la movilidad de los cuadros de la administración pública, desaprovechando la experiencia y capacidades adquiridas de

¹⁸Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México... op. cit. p. 42.

¹⁹Spoil system o sistema de botín se refiere al sistema que rigió en la administración pública de Estados Unidos hasta 1883. En éste, el presidente que resultaba ganador en las elecciones tenía amplias facultades para el nombramiento generalizado de servidores y funcionarios públicos. Para 1880 este sistema cayó en el exceso, cada nuevo periodo el presidente en turno era fuertemente presionado por la multitud de aspirantes a puestos públicos, especialmente quienes habían participado en la campaña e independientemente de su capacidad profesional, exigían un nombramiento. El sistema hizo crisis en 1881, cuando un aspirante a servidor público fue relegado y asesinó al Presidente James Garfield. Van Riper, Paul, History of the United States civil service, citado por: Argüelles, Antonio (ed.) “La Profesionalización de la Función Pública: Necesidades y Dilemas”, El Servicio Público. Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, A. C. México, 1994. p.54.

El término se utiliza generalmente para referirse a los sistemas caracterizados “por el uso discrecional de la administración pública y en especial la asignación política de los cargos públicos por parte de los políticos electos. Se denomina así por que los políticos utilizaban todos los recursos administrativos como botín buscando incrementar su poder político (reelección) y/o sus finanzas personales.” Pardo, María del Carmen. El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública. Cámara de Diputados- Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México, 2005. p. 11.

los servidores públicos, lo que ocasiona alteraciones y discontinuidad en la actividad pública con los costos cualitativos y cuantitativos que ello implica.²⁰

El sistema de profesionalización de la función pública, se basa en el reconocimiento de que el mérito y no la lealtad individual, es la pauta para ingresar y tener la posibilidad de desarrollar una carrera en el ejercicio público. Se centra en las aptitudes deseables de los aspirantes a la función pública y los mantiene en evaluación continua.²¹

- Elementos del Servicio Profesional de Carrera:

Para el establecimiento del servicio profesional de carrera, pueden observarse elementos y condiciones comunes, aplicables de acuerdo a las realidades administrativas de cada país, haciendo énfasis en que no hay servicios civiles de carrera puros; dichos elementos son:²²

1. Debe implementarse un sistema de méritos que constituya la introducción de métodos de selección, permanencia en el servicio y promoción con base en una evaluación competitiva en las que se demuestren aptitudes profesionales y capacidades para el desempeño en el servicio público.
2. Es fundamental en su implantación, la formalización explícita por medio de una ley en donde se establezcan los elementos esenciales y los aspectos operativos. Sin embargo, debe precisarse que la existencia de normas legales por sí solas, puede no ser suficiente para lograr su implantación y desarrollo.

²⁰Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. p. 208.

²¹Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México... Op. cit. p.203.

²²Las referencias básicas para determinar éstos elementos fueron tomados principalmente de: Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. pp. 211-216 y Guerrero, Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. op. cit. p. 53.

3. Establecimiento de un organismo que aplique sus disposiciones; un órgano rector para la operación del servicio profesional que dicte las políticas generales en materia de reclutamiento, selección, inducción, capacitación, exámenes de oposición, etcétera. En este aspecto se destaca la recomendación de que el sistema debe operar descentralizadamente, como ocurre en la mayoría de los países donde funciona de tiempo atrás un servicio civil.²³
4. Debe establecerse un programa de formación y capacitación continua, como método por el cual “el aprendizaje y las destrezas de los profesionales, se traducen en niveles de profesionalización que tienen por objeto agregar valor intelectual y valor práctico a las tareas que los gobiernos llevan a cabo”.²⁴
5. Establecer un plan de salarios como garantía de una remuneración adecuada y competitiva que sirva de aliciente para que la administración pública pueda mantener a los mejores cuadros.
6. Certidumbre legal en el desempeño del cargo y protección de derechos adquiridos, mediante el acceso a la justicia laboral administrativa.
7. Procedimientos de retiro y jubilación a través del establecimiento de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo, como garantía de comportamiento imparcial, profesional y disciplinado, en vez de despidos arbitrarios e injustificados.

²³Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización Administrativa...* op. cit. p. 212.

²⁴Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México...* op. cit. pp. 218-219.

8. Clasificación de puestos y definición de las categorías o grupos de empleados y funcionarios que integran el servicio profesional. Dentro del servicio público encontramos por lo general tres grandes categorías o grupos:²⁵

a) Los empleados, que en el caso de México, se les denomina empleados de base o sindicalizados; b) La categoría de los ejecutivos medios o mandos medios, quienes cuentan con autoridad operativa; y c) El grupo de la alta burocracia, que dirigen las instituciones públicas en cumplimiento del mandato de los jefes de gobierno.

9. Método que permita evaluar el desempeño de los servidores públicos de carrera; “conocer cómo se desempeñan los funcionarios de una organización, cuales son sus deficiencias y cuáles sus fortalezas, permite realizar un diagnóstico y contribuir, con políticas concretas, a alcanzar los objetivos de la organización con eficacia”.²⁶

e) Tipos o modelos de servicio civil

Se han establecido diversas clasificaciones o modelos de sistemas de servicio civil, determinados en función del valor o importancia otorgada a sus elementos, así como de las modalidades de operación del sistema.

En primer lugar, se encuentran la clasificación de los servicios civiles de carrera tradicionales –meritocráticos–, clasificados dentro del modelo burocrático en el sentido weberiano. Frente a éstos y en

²⁵Pichardo Pagaza, Ignacio. Modernización Administrativa... Op. cit. p. 213.

²⁶Méndez Martínez, José Luis. “Evaluación del Desempeño en Instituciones Electorales: el caso del Servicio Profesional Electoral” en Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri. (Coordinadores) Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos electorales. Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Federal Electoral. México, 2000. p. 45.

contraposición se encuentran los servicios profesionales “modernos” o posburocráticos, que bajo la lógica de la reforma gerencial, se le agregan o modifican elementos con el objetivo de “implantar sistemas de evaluación del desempeño, la devolución de facultades ejecutivas a los niveles operativos de la administración pública, el control como mecanismo para promover la responsabilidad y la rendición de cuentas ante el público”.²⁷

Esta clasificación, supone el cambio de paradigma: del sistema burocrático a la administración por resultados. El paradigma burocrático (weberiano) se caracteriza por: estructuras de dirección jerárquicas; está dirigido por reglas, medios y procesos de toma de decisiones; la evaluación se basa en el respeto por las reglas (estatutos, órdenes) y está centrado en las tareas y funciones. Por su parte, el paradigma posburocrático establecido por la Nueva Gerencia Pública o la Reinención del Gobierno²⁸ se caracteriza por: el establecimiento de estructuras flexibles, implementación de la gestión por resultados y medidas de mejora de la calidad, evaluación del desempeño; su actuación esta orientada a la satisfacción de los clientes / ciudadanos.²⁹

²⁷Moreno Jaimes, Carlos. “La Evaluación del Desempeño en las Organizaciones Públicas: Una Reflexión General” en Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri. (Coordinadores) Evaluación del Desempeño y Servicio Civil... op. cit. p. 167.

²⁸Para David Osborne, “A medida que la Era Industrial da paso a la Era de la Información, las naciones desarrollada luchan por crear organizaciones públicas que destaquen en este ambiente radicalmente nuevo, donde la innovación y la flexibilidad son tan importantes. Estas naciones ya tienen un servicio civil profesional; ahora tratan de crear un servicio civil dinámico. En Estados Unidos, este proceso se llama ‘reinención del gobierno’. En Europa, Australia y Nueva Zelanda, normalmente recibe el nombre de ‘la nueva administración pública’. Como quiera que se le llame, fundamentalmente se trata de transformar organizaciones burocráticas creadas para las realidades de la Era Industrial en las organizaciones más flexibles, creativas e innovadoras que necesitamos para tener éxito en la Era de la Información”. Osborne David “Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones” en Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, Memorias. Foro celebrado en la Universidad Iberoamericana. Universidad Iberoamericana, et al. México 2003. p. 50.

²⁹Mascott Sánchez, María de los Ángeles. Op. cit. p. 15.

Blanca Heredia³⁰ define 3 modelos de servicio civil a partir del objetivo o problemática que se desea superar con su implantación o reforma: el meritocrático, el administrativo y el de rendición de cuentas.

Sus características son:

1. Meritocrático (o weberiano).- a) El mérito es el elemento principal para el acceso y la antigüedad para la promoción. b) Se regula por medio de reglas escritas; c) Tiene salarios adecuados; d) Opera con estructuras jerárquicas e) otorga alta estabilidad al empleo. Sus metas son: a) Eliminar el clientelismo, la corrupción y la falta de estabilidad de las políticas públicas; b) Profesionalismo; c) Otorgar estabilidad al empleo de los funcionarios públicos; d) Reducir los poderes discrecionales de los políticos en la administración de los empleados públicos; y e) Incrementar la autonomía de los burócratas.

2. Administrativos.- Buscan la eliminación de los problemas generados por los sistemas meritocráticos. Sus principales características son: a) Sus esquemas de regulación están inspirados por el mercado y la administración privada; b) El acceso, promoción y remuneración en el servicio se basa en la evaluación de resultados; c) Descentralización; d) Autonomía a las autoridades locales y directivos de instituciones de gobierno; y e) Flexibilización en la política de “empleo garantizado”. Sus objetivos son: a) Incrementar la eficiencia; b) Someter a los empleados al control efectivo de políticos y votantes; c) Eliminar la sobrerregulación y rigidez de los sistemas de carrera.

³⁰Mascott Sánchez, María de los Ángeles. Op. cit. p. 17. María de los Ángeles Mascott realiza esta sistematización de la tipología de reformas administrativas desarrollada por Blanca Heredia en *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, BID, noviembre 2002, pp. 8-10.

3. **Modelo de Rendición de Cuentas.-** Ante la falta de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos por una excesiva centralización del poder ejecutivo, establece mecanismos para fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo. Crea figuras para que los funcionarios rindan cuentas a la ciudadanía. Sus objetivos son: a) fortalecer el control de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo; y b) garantizar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. En éste, los principales beneficiarios son los ciudadanos.

Por último, mencionaremos la clasificación de Carles Ramió y Miquel Salvador³¹ quienes definen el modelo cerrado y el abierto de servicio civil de carrera:

1. El modelo cerrado, también conocido como sistema de carrera, parte de la premisa de que el servidor público va a estar vinculado de por vida a la administración pública, en donde se desempeñará en diferentes puestos organizados y jerarquizados, articulando de esta forma la carrera profesional del funcionario, bajo el esquema de pertenencia a cuerpos, categorías o ramas. En este modelo, la selección se dirige no a cubrir un perfil de puesto, sino que da acceso a un cuerpo³² o categoría, a partir del cual se desarrollan cierto tipo de funciones. Para el ingreso se establecen comúnmente mecanismos de formación

³¹Ramió Matas, Carles y Miquel Salvador. “Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas”, en Revista Prospectiva, Num. 22, México 2002. Citados por Martínez Puón, Rafael, op. cit. pp. 55-60.

³²De acuerdo a De la Oliva y Gutiérrez Reñon, “cuerpo” es efectivamente un elemento de ordenación de la función pública que facilita la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas, que basado en la idea de una calificación profesional homogénea constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto” citado por Haro Belchez, Guillermo en Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, op. cit. pp.248 y 249.

y adiestramiento previos que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a la organización.

De acuerdo a estos autores, las ventajas del sistema cerrado es que forma servidores con espíritu de servicio, lo que obliga al mantenimiento de instituciones y cursos especiales para la formación y la capacitación del personal. Entre sus desventajas se destaca la posibilidad de que se creen cuerpos cerrados que lleguen a convertirse en élites; que en el ánimo de ser apolíticos o neutros se alejen del interés general y del contacto ciudadano.

2. El modelo de estructura abierta, también denominado como sistema de empleo, se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la administración, mediante un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo, lo que implica un sistema basado en la especialización. En éste, la vinculación temporal de los servidores públicos depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas al puesto que ocupan. En virtud que desde el ingreso se determinan requisitos de especialización inherentes al puesto, no implica mayores esfuerzos de capacitación; de acuerdo a lo anterior, se considera éste, un sistema flexible debido a que puede integrarse todo tipo de profesionistas y ocupa sólo al personal necesario en la organización, por lo que es considerado como un modelo de gran rentabilidad.

2. Modelo de función pública desarrollado en México

En ausencia de un servicio público profesional en México, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, con rasgos similares que son

propios del sistema de botín.³³ A decir de María del Carmen Pardo, esto “se debió a la politización de la administración pública mexicana al no existir una clara diferenciación entre política y administración”.³⁴

En esta perspectiva cobra importancia la relación e influencia del régimen político sobre la conformación del modelo de función pública.³⁵ Al respecto, Juan Pablo Guerrero define los roles que jugó la administración pública, para el régimen político:³⁶

1. Se convirtió en el escenario de la contienda político electoral, donde los secretarios de Estado eran los políticos contendientes en la sucesión presidencial.
2. Fue enlace entre el poder político y los sectores sociales y el medio de negociación y canalización de recursos; es decir, fue el medio mediante el cual el se distribuyeron beneficios a grupos y clientelas políticas.

³³Respecto a las características del sistema de botín. vid. supra, p. 9.

³⁴Pardo, María del Carmen. El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. Cámara de Diputados- Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México, 2005. p. 63.

³⁵Ibidem. p. 23. María del Carmen Pardo, establece que la influencia del régimen político sobre el servicio civil se manifiesta al menos en dos aspectos: primero, las características del sistema político que permiten o fomentan su adopción, y segundo, cómo este sistema determina el control sobre el propio servicio civil. Respecto al primero, señala que por lo general son los países democráticos quienes adoptan más fácilmente esquemas de servicio civil, por que se ajustan a la legalidad y al mantenimiento de la estabilidad administrativa ante los cambios de partido gobernante. En cambio, señala que los regímenes autoritarios y de partido único son poco propensos a tener servicios civiles, debido a que utilizan la administración pública para privilegiar a sus partidarios. Segundo, respecto al control considera que los regimenes parlamentarios tienden a ser más efectivos que los presidenciales debido a la ausencia de competencia entre el ejecutivo y el legislativo y por el mayor control que ejercen sobre la administración pública.

³⁶Guerrero Amparan, Juan Pablo. “Trabas y oportunidades para el servicio civil en México Democratizado” en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 1999. pp. 16-19.

3. Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, sustituyendo al Congreso en ese papel de representación.
4. Fue el brazo ejecutor incondicional del presidente, lo que provocó, un control estricto y vertical de éste sobre los secretarios y los administradores de los programas y políticas que le interesaban particularmente al jefe jerárquico; sin embargo, en otros casos, donde no había la supervisión personal de los jefes, los administradores menores se convertían en presa fácil de la corrupción.

Para Juan Carlos León, la teoría de las camarillas de Roderic Camp “pone de manifiesto el hecho del alto contenido de interés político presente en el proceso de configuración, reclutamiento y posicionamiento de grupos de individuos en la estructura burocrática del aparato administrativo público gubernamental dejando de lado consideraciones referidas a formación profesional, experiencia y desempeño”.³⁷

A la integración del cuerpo de funcionarios responsables de la función pública con un sentido político, Ricardo Uvalle le denomina la “política burocrática”, en la que la administración pública es el medio para recrear e incidir las relaciones de poder; “refrendar el orden establecido

³⁷“La camarilla tiene un líder que actúa como mentor político de los demás miembros del grupo, generalmente es más exitoso que sus pares, y utiliza su carrera como un medio para fortalecer las carreras de los otros miembros del grupo. Mientras que el líder de la camarilla asciende en la burocracia, coloca a los miembros del grupo en posiciones burocráticas de mayor influencia en toda la estructura. Mientras más asciende más posibilidades de colocar a sus seguidores tiene, configurando redes de poder dentro del aparato administrativo público gubernamental, lo que le permitirá en su momento competir con otros líderes para ocupar la Presidencia de la República”. León y Ramírez, Juan Carlos. “La importancia del Servicio Público en el Fortalecimiento y Futuro de la Democracia” en Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. *Visión Multidimensional...* op.cit. p. 96.

y la conservación del Estado, es el objetivo central de la política burocrática”.³⁸

El saldo de la función pública mexicana posrevolucionaria es deficitario en muchos aspectos: ineficiencia, escasa rendición de cuentas, lentitud en el aprendizaje organizacional, memoria institucional nula y falta de continuidad en planes y programas,³⁹ que se traducen en pérdida de legitimidad y déficit en las capacidades de gobierno, situaciones que producen cada vez más, el reclamo de la profesionalización de la función pública.

a) Experiencias sectoriales

No obstante lo anterior, sí en México, hasta hace un par de años no existía una carrera administrativa general para la Administración Pública Federal, en algunas áreas del gobierno se establecieron casos singulares los cuales constituyeron sistemas aislados de profesionalización de funcionarios públicos.

Entre los más representativos se encuentran, el Servicio Exterior Mexicano -objeto de análisis en los siguientes apartados- en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública

³⁸Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México... op. cit. p. 168.

³⁹Pardo, María del Carmen. El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública, op. cit. p 65.

los cuales se desarrollaron en diferentes modalidades; algunos de ellos, tendrán que ajustarse en términos de la nueva LSPCAPF.

3. Desarrollo del Servicio Público del exterior en México: El Servicio Exterior Mexicano

A diferencia de lo acontecido para la administración pública en general, en el caso de la administración pública dedicada al servicio exterior, desde los inicios del México independiente se desarrollaron las bases de lo que paulatinamente se convirtió en un sistema de servicio público especializado, profesional, basado en el mérito, que en más de 180 años se convirtió en la carrera administrativa más antigua de nuestro país.

Entre 1821 y 1855, en el servicio exterior se iniciaba el desarrollo de un servicio de carrera administrativa. Entre 1822 y 1853 se emitieron disposiciones normativas que regulaban la conformación y directrices del ramo de los administradores públicos responsables de las actividades tendientes, primero al reconocimiento y consolidación de la independencia mexicana y después a la promoción de negociaciones y tratados comerciales, culturales, amistosos y de navegación.⁴⁰

El Servicio Exterior Mexicano ha contado a lo largo de su formación y consolidación con un total de 30 disposiciones entre leyes y reglamentos desde 1822 y hasta 2003, año en que se llevó a cabo la última reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente a la fecha.

⁴⁰Guerrero, Omar. Historia de la Secretaría. Op. cit. p. 20.

a) Consideraciones preliminares

La evolución de la normatividad del servicio exterior ha mantenido características comunes, que tuvieron cierta continuidad e incidieron en el desarrollo del servicio exterior como carrera administrativa.

En primer lugar, como señalamos anteriormente desde la Constitución de 1824 se le dieron atribuciones al Presidente de la República para el libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Despacho. A esta condición debemos sumarle la facultad otorgada al titular del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los agentes diplomáticos y consulares, siempre bajo la ratificación del Poder Legislativo.⁴¹

Otra característica es que, el servicio exterior albergó en su seno a dos tipos de funcionarios con actividades diferenciadas: agentes diplomáticos y agentes consulares, quienes tuvieron un desarrollo progresivo diferenciado.⁴²

Conforme se fue desarrollando el marco operativo de los agentes diplomáticos y consulares, también fueron delineándose los requisitos para acceder al servicio así como las reglas de su desempeño. Las disposiciones emitidas tenían el objetivo de precisar las funciones y atribuciones de los funcionarios del exterior y gradualmente sentaron

⁴¹ Los textos Constitucionales de 1824, 1836, 1843 y 1917 dispusieron que los nombramientos de éstos funcionarios por parte del Presidente, serían ratificados por el Senado de la República. Por su parte, debido a que la Constitución de 1857 estableció un Poder Legislativo Unicameral, se atribuyó la función de ratificación de estos nombramientos a la Cámara de Diputados.

⁴² Guerrero, Omar. Historia de la Secretaría... Op. cit. p. 287.

las bases para la formación especializada de los servidores diplomáticos y consulares bajo la noción de cuerpo,⁴³ entendiendo ésta en el sentido de pertenencia o de grupo, el cual constituyó un marco de referencia que permitió reclutar a los miembros del servicio exterior por rama y no por cada puesto específico.

De esta manera se crearon dos cuerpos especiales de funcionarios públicos altamente profesionalizados: el diplomático con funciones de representación política del Estado y el cuerpo consular con una labor fundamental de la mayor relevancia para el interés nacional, como la de brindar protección y apoyo a nuestros connacionales en el exterior, así como la protección y fomento del comercio internacional.⁴⁴

Finalmente debemos señalar que los diversos ordenamientos del Servicio Exterior Mexicano han reflejado los intereses coyunturales del país. Así, en los primeros años de nuestra independencia, el Servicio Exterior Mexicano, ante el asedio imperial de España y de otras potencias europeas de la época, atendía la necesidad imperiosa de contar con un cuerpo especializado de funcionarios dedicado a llevar a cabo una de las tareas primigenias del Estado: su autodeterminación frente a los otros Estados.⁴⁵

⁴³De acuerdo a De la Oliva y Gutiérrez Reñón, El cuerpo es efectivamente un elemento de ordenación de la función pública que facilita la provisión de los puestos de trabajo y el establecimiento de las carreras administrativas, que basado en la idea de una calificación profesional homogénea constituye un marco de referencia que permite reclutar los funcionarios en grupos y no individualmente para cada puesto” citado por Haro Belchez, Guillermo en Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. op. cit. pp.248 y 249.

⁴⁴Guerrero Omar. El Funcionario, el Diplomático y el Juez. Op. cit. p. 516.

⁴⁵Guerrero, Omar. Historia de la Secretaría... Op. cit. p. 1.

A lo largo del siglo XIX, la misión del Servicio Exterior Mexicano fue la defensa de la soberanía frente a las guerras de intervención; y durante el Siglo XX “afianzar nuestra soberanía política y económica (...) así como el proyecto nacional de nuestro país en el mundo”... “De ahí que en el caso de México entendemos la diplomacia como una función de Estado firmemente comprometida con el proyecto nacional”.⁴⁶

b) La normatividad del Servicio Exterior Mexicano en la actualidad

La Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente, fue expedida el 4 de enero y su Reglamento del 11 de octubre, ambos de 1994.⁴⁷ La última reforma a ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2002; modificó 53 -de 65 artículos que conforman la Ley- y adicionó 8 nuevos artículos.⁴⁸ De acuerdo a la exposición de motivos de la Iniciativa que originó la reforma, ésta tuvo como propósito “dar transparencia y certidumbre a los procedimientos aplicables al ingreso, evaluación, ascenso y aplicación de sanciones administrativas a los miembros del SEM, así como los requisitos de permanencia en dicho cuerpo”.⁴⁹

⁴⁶Martínez Cianca, Gustavo. “La Carrera en el Servicio Exterior Mexicano” en Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México DF, 2001. p.23.

⁴⁷“Ley del Servicio Exterior Mexicano”, Diario Oficial de la Federación. México, 4 de enero de 1994. Reformada por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998 y del 25 de enero de 2002. Texto Vigente.

⁴⁸“Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero de 2002.

⁴⁹“Iniciativa por la que se Reforman diversas Disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, presentada por el Titular del Ejecutivo Federal el 28 de noviembre de 2001. Gaceta Parlamentaria No. 29, Senado de la República, México, 29 de noviembre de 2001. <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/81/81c.html> La Iniciativa fue conocida popularmente como “Ley Castañeda” debido a que se presentó bajo la titularidad de la Cancillería de Jorge Castañeda Gutman; dicha Iniciativa estuvo basada en las recomendaciones de una comisión de expertos presidida por Jesús Silva Herzog.

Entre los cambios, destaca la reestructuración de la Comisión de Personal para el establecimiento de criterios claros y permanentes en su conformación que dieran seguridad, imparcialidad y objetividad a sus decisiones. Se incorporó a un representante de cada rango del SEM, quienes participarán con voz y voto en la sesiones de casos de personal de su rango. La presidencia se encargó a un Embajador de carrera dedicado de tiempo completo a esa actividad; se incorporó al titular del IMR y se eliminaron los tres funcionarios que discrecionalmente elegía el Secretario.⁵⁰

A las subcomisiones existentes de Ingreso y de Asuntos Disciplinarios, se sumaron las subcomisiones de Rotación, encargada de estudiar las solicitudes de movimientos, y la de Evaluación que calificará los expedientes del personal del Servicio.⁵¹

En cuanto al sistema de ingreso, con la reforma se establece una frecuencia anual para los concursos, números mínimo y máximo de plazas a concursar. Asimismo, se flexibiliza el mecanismo de ingreso lateral, reduciendo los requisitos a los funcionarios de la Secretaría y a los temporales, manteniendo los requisitos de experiencia y edad.⁵²

Referente a la evaluación, las promociones, los ascensos y la permanencia, se obligó a la confidencialidad de los informes reglamentarios y se estableció un mecanismo complementario de auto evaluación, en el que el interesado expondrá los elementos que considere deben ser tomados en cuenta para juzgar su desempeño. Se establecieron también informes

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

anuales confidenciales por parte de los miembros del SEM, que evaluarán el desempeño de los titulares de las oficinas o representaciones de su adscripción.⁵³

Respecto a promociones y permanencia, se establecen periodos mínimos de permanencia en cada rango que permitan a los funcionarios adquirir la experiencia necesaria para aspirar a una promoción. Se incorpora un examen de permanencia y actualización que se denomina de “media carrera”, que debe presentarse antes del examen de ascenso a Consejero y se determina la evaluación quinquenal, para todos los miembros del SEM como requisito de permanencia; con éste, se analiza el desempeño, cumplimiento de obligaciones y la continuidad de requisitos que los miembros del SEM deben seguir cubriendo.⁵⁴

Se establece un programa de rotación de ejercicio anual para dar certidumbre a los miembros del SEM sobre su situación futura; se incrementa el periodo máximo de estancia en México o en el extranjero de seis a ocho años y el periodo máximo en cada adscripción se aumenta de cuatro a seis años.⁵⁵

En relación al tema de las prestaciones y compensaciones se eliminan elementos de discrecionalidad y se fijan criterios claros de otorgamiento además de mejorar las jubilaciones.⁵⁶

Finalmente, se precisa la competencia y composición de la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios; para el caso de faltas administrativas, se

⁵³Ibidem.

⁵⁴Ibidem.

⁵⁵Ibidem.

⁵⁶Ibidem.

establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en sustitución de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que el artículo 123, Apartado “B”, fracción XIII, establece que los miembros del SEM se registrarán por sus propias leyes.⁵⁷

Como observamos, el actual Servicio Exterior Mexicano logró desarrollarse en más de 180 años como un sistema de servicio público especializado y profesional basado en el mérito en el que se regulan los procedimientos de ingreso, ascenso, permanencia y separación, erigiéndose como el servicio de carrera administrativa más antiguo de nuestro país.

4. *Hacia un nuevo patrón de servicio público en la Cancillería*⁵⁸

a) El Servicio Exterior Mexicano frente al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

En el año de 2003, con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPC), dos historias convergen. Por una parte un Servicio Exterior Mexicano como cuerpo permanente de funcionarios públicos al servicio del Estado mexicano, con características absolutamente singulares en términos de profesionalización, que se ha desarrollado a lo largo de mas de 180 años en la S.R.E. con fundamento legal en la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM).

⁵⁷Ibidem.

⁵⁸Cancillería es la “oficina donde el jefe de la misión y su personal desarrolla sus tareas”; sin embargo, en México se le ha dado tradicionalmente significado como sinónimo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Canciller al titular de la misma. En este trabajo utilizaremos la acepción como sinónimo de la Secretaría. Glosario de Términos Diplomáticos en: <http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/c.htm>

Por otra parte, un régimen de servicio civil de carrera de aplicación en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y extensivo a los otros Poderes de la Unión, con el que se hace realidad una vieja aspiración del servicio público mexicano que se remonta al siglo XIX. La Ley del Servicio Profesional de Carrera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, entró en vigor 180 días después de su publicación, es decir, el 7 octubre del mismo año.⁵⁹ Su implantación inició de forma gradual el 3 de abril de 2004, fecha en la que entró en vigor su Reglamento.⁶⁰

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) significó un sistema para propiciar la elevación de los niveles de profesionalización y especialización así como “para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”⁶¹

b) Incompatibilidad entre el Servicio Exterior Mexicano y la Ley del Servicio Profesional de Carrera: Reforma a la LSPC para excluir de su aplicación a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, señala al personal excluido de su ámbito de aplicación, entre éstos se incluye al personal que preste sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores y a los miembros del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste. Sin embargo, debe precisarse que en la redacción original de éste artículo, no se incluía

⁵⁹“Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril 2003. Artículo Primero Transitorio.

⁶⁰“Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de abril de 2004.

⁶¹Artículo 2 de la “Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril 2003.

entre las excepciones al personal de la S.R.E.; la redacción actual se debe a una reforma a la Ley impulsada desde el Congreso, que de hecho fue la primera de dos reformas que ha sufrido esta nueva Ley.⁶²

El 27 de abril de 2005, el Senado de la República aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto de Reforma al artículo 8 de la LSPC.⁶³ En la Cámara de Diputados, la reforma se aprobó en la sesión del 28 de junio de 2005, en periodo extraordinario de sesiones.⁶⁴

La reforma fue publicada el 1 de septiembre de 2005, entrando en vigencia al día siguiente. Con la reforma, el artículo 8 de la LSPC señala explícitamente la exclusión de su ámbito a la S.R.E: “Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores,(...); los miembros de las Fuerzas Armadas, (...), del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; (...)”.⁶⁵

⁶²La segunda reforma que ha sufrido la LSPC corresponde al “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 2006. p.25. Con esta reforma se incorpora en la Ley, la equidad de género como uno de los principios rectores del sistema.

⁶³Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto que reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria No. 111, Senado de la República, LIX Legislatura, 2º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario, miércoles 27 de Abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/27/1> (El dictamen fue aprobado por 67 votos a favor y 18 en contra y fue turnado a la Cámara de Diputados).

⁶⁴Dictamen de la Comisión de Gobernación, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1785-V, México, martes 28 de junio de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (El dictamen fue aprobado en lo general con 300 votos a favor, 150 en contra y 6 abstenciones).

⁶⁵“Decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, México, 1 de septiembre de 2005.

Para resolver la profesionalización de los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (no miembros del SEM con plazas de estructura, de los niveles de Enlace a Director General), se dispuso a través de los artículos transitorios del Decreto de Reforma, que éstos quedarían sujetos a una normatividad que para ese efecto expedirá el Congreso bajo la Ley del Servicio Exterior Mexicano, “a la que se propondrán las modificaciones necesarias a efecto de garantizar sus derechos laborales dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores en condiciones generales de igualdad, con base en los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, equidad, certidumbre laboral, capacitación, movilidad, desarrollo profesional y humano y competencia por mérito.”⁶⁶

La elaboración de la propuesta de normatividad bajo la Ley del Servicio Exterior Mexicano señalada anteriormente, se asignó a una “Comisión Ad hoc” quien propondrá las adecuaciones necesarias a la LSEM, para implementar la profesionalización de los servidores públicos de confianza, bajo la dirección de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin menoscabo de los derechos de unos y otros, conciliando las obligaciones y derechos de los miembros del Servicio Exterior Mexicano y de los servidores públicos profesionalizables de la S.R.E.⁶⁷

La “Comisión Ad hoc” se integró con representantes de las autoridades de la S.R.E., integrantes del SEM y representantes de los profesionalizables, con criterios de paridad y plazos de actuación bien definidos.

⁶⁶Ibidem. Artículo Primero Transitorio.

⁶⁷Ibidem. Artículo Segundo Transitorio.

c) ¿Qué tipo de servicio profesional requiere la Cancillería?

La Ley del SEM derivada de la Constitución, coloca a éste como el ejecutor de una función sustantiva, que materializa la razón de ser de la S.R.E. en su conjunto. El artículo 1 de la Ley, lo caracteriza como “cuerpo permanente de funcionarios del Estado”, encargado específicamente de representarlo en el extranjero con la responsabilidad de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos establecidos en la Constitución. En este artículo se establece también la dependencia del SEM, al Ejecutivo Federal dentro de la estructura de la Administración Pública bajo la dirección y administración de la S.R. E.⁶⁸

De esta manera, para la profesionalización de los funcionarios de la Cancillería, debe tomarse en cuenta que la función de representación internacional del Estado Mexicano que la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgan a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se materializa en la función diplomática y consular, cuyo ejercicio profesional descansa fundamentalmente en los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

En este sentido, los criterios para la profesionalización del personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores deben considerar en un lugar preeminente a los miembros del servicio exterior, porque son quienes están acreditados y calificados para el ejercicio de la función fundamental de esa Dependencia, debiendo mantener los niveles actuales de formación profesional y académica que hasta ahora se

⁶⁸ Ley del Servicio Exterior Mexicano”, Diario Oficial de la Federación. México, 4 de enero de 1994. Reformada por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1998 y del 2 de enero de 2002. Texto Vigente. Artículo 1.

exigen como requisitos de ingreso y permanencia en el SEM. Es decir, el nuevo régimen de profesionalización deberá estructurarse de manera que se otorgue un lugar preeminente al Servicio Exterior Mexicano; en específico, a la Rama Diplomático-Consular, dado que realizan las actividades “sustantivas” o “funcionales” de la Secretaría.⁶⁹

d) Diferencia e incompatibilidad entre el sistema de profesionalización del Servicio Exterior Mexicano y el Servicio Profesional de Carrera

- Clasificación y diferencia entre modelos

Al servicio de profesionalización del Servicio Exterior Mexicano lo podemos clasificar como modelo burocrático en sentido weberiano, o meritocrático ya que opera con estructuras jerárquicas; en éste, el mérito y la antigüedad son los elementos principales para el acceso; la promoción y el establecimiento de una carrera le otorgan una alta estabilidad al empleo.

Sin embargo, debe señalarse que las reformas a la Ley del SEM de 2002,⁷⁰ establecieron como un elemento de corte gerencial la evaluación del desempeño para determinar promociones y permanencia en el servicio; así, se determinó la obligación de todo miembro del SEM de presentar un examen, denominado de “media carrera” para evaluar el desempeño laboral y profesional y determinar la capacidad para asumir

⁶⁹Las actividades funcionales o sustantivas, son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública (actividades fines), frente a las actividades institucionales o adjetivas que son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública (actividades medios). Guerrero Omar. “Los Gerentes Públicos Pintados Por Sí Mismos”. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales. Septiembre-diciembre, año/vol. 11, número 036. Universidad Autónoma del Estado de México, 2004. p. 235.

⁷⁰“Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. 2002... Op. cit.

nuevas y mayores responsabilidades, así como para “depurar” al SEM de los elementos que no cumplieran los parámetros de la evaluación.⁷¹ Además de lo anterior, se estableció la “evaluación quinquenal” como requisito de permanencia, dicha evaluación consiste en una revisión completa del desempeño de cada uno de sus miembros; en su caso, una investigación de las razones por las cuales, un funcionario de carrera no ha ascendido desde su ingreso a la categoría inmediata superior dentro de plazos máximos establecidos.

Por otra parte, al sistema de profesionalización del SEM podemos clasificarlo como sistema cerrado o de carrera, pues en él los funcionarios ingresan a una profesión que está dividida en ramas (cuerpos) en la que los servidores públicos ingresan al escalafón más bajo desde el cual ascienden hasta llegar a los rangos más elevados del sistema. Este sistema cerrado, adquiere cierta flexibilidad al permitir a funcionarios de la Secretaría el ingreso a media carrera, bajo el cumplimiento de requisitos que se señalan para cada puesto (artículos 34 y 35 LSEM). Sin embargo, este mecanismo conocido como “ingreso lateral”, ha servido en ocasiones para hacer “nombramientos políticos” de grupo o de camarilla, que desvirtúan el principio de mérito en el servicio.⁷²

⁷¹El examen de media carrera debe presentarse por primera vez durante los primeros tres años de haber ascendido al rango de primer secretario; por segunda ocasión antes de cumplir cinco años en el rango, en caso de no haberlo aprobado en la primera; y por tercera ocasión, antes de cumplir 6 años en el rango. Quien no aprueba el examen en estas tres oportunidades, es dado de baja del servicio. Artículo 39 de la Ley del SEM 2002 y Artículos 50 al 53 de su Reglamento.

⁷²Al respecto, destacan las referencias a éste tema en la exposición de motivos de las iniciativas de reforma a la Ley del SEM y en las opiniones de destacados miembros del SEM, por las que se propone “eliminar”, “racionalizar” o limitar el ingreso lateral. Véanse: Paredes Rangel, Beatriz. “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. H. Congreso de la Unión, Comisión Permanente, México, 20 de agosto de 2003. p 5; Hubbard, Enrique. “Reforma de la LSEM”, miércoles, 11 enero 2006. En http://www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=98 Y más reciente: Camacho Quiroz, César “Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. Gaceta Parlamentaria, No. 164, Senado de la República. LIX Legislatura, 3º Año de Ejercicio, Segundo Período Ordinario miércoles 05 de abril 2006. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/04/05/1&documento=8>

Un elemento característico de un servicio civil con sistema de carrera, es que cuenta con una instancia especializada encargada de la formación y capacitación de sus miembros, en el caso del SEM esta función la cumple el Instituto Matías Romero.

Por su parte, consideramos que el SPC de la Administración Pública Federal pretende cumplir con dos propósitos: establecer la profesionalización de la burocracia, en sentido weberiano, incorporando elementos innovadores en el marco de las reformas gerenciales;⁷³ en palabras de Rafael Martínez Puón: “pretende a diferencia de un servicio tradicional incorporar elementos propios de la Nueva Gestión Pública, con el interés de hacerlo más dinámico y sobre todo para evitar la inamovilidad en los puestos”.⁷⁴

A diferencia del SEM, el SPC se clasifica como sistema abierto en el que el ingreso se dirige a cubrir un puesto sin distinguir a los servidores públicos que busquen hacer carrera en la administración pública.⁷⁵ Es decir el ingreso puede hacerse a cualquier nivel del sistema sin requerir experiencia previa o un periodo previo de desempeño en la institución.

- Incompatibilidad por el principio de rotación

La parte funcional de la operación del servicio exterior que entra en incompatibilidad con la LSPC es el “principio de rotación” establecido en la Ley del SEM que se contrapone con el esquema de movilidad que establece la LSPC.

⁷³Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Centro Latinoamericano de Administración para el

⁷⁴Martínez Puón, Rafael. Op. cit. p. 287.

⁷⁵Ibidem. Op. 307.

Debe considerarse este como un problema de conceptualización del principio de permanencia establecido en las leyes, pues mientras que para el SEM la permanencia significa la posibilidad de hacer carrera profesional ascendiendo paulatina y ordenadamente por los rangos del servicio, situación que es facilitada por la separación entre rangos, puestos y plazas dispuesta en la Ley; mientras que en el Servicio Profesional de Carrera, significa la posibilidad de hacer carrera manteniéndose inamovible en un mismo cargo, dado que hay una correspondencia entre rangos y puestos.

El principio de rotación de los miembros del SEM es regulado por los artículos 10, 11 y 11bis de la Ley⁷⁶, así como en los artículos 91 al 98 de su Reglamento⁷⁷, donde se establece como responsabilidad de la S.R.E. que “la adscripción en el extranjero y en México del personal de carrera se ajuste a una rotación programada, asegurándose que, sin excepción, ningún miembro de éstas permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años continuos” y “(...) procurando que el personal de la rama diplomático-consular no permanezca menos de dos años, ni más de seis en una misma adscripción en el exterior”. Incluso establece que deberá haber rotación más continua en adscripciones de vida “difícil” donde el personal de carrera del servicio exterior tendrá, sin excepciones, una permanencia máxima de dos años. (Artículo 90 del reglamento). Cuando se notifican las órdenes de traslado, se debe tomar posesión del nuevo cargo dentro de un plazo de sesenta días naturales, a partir de la notificación. El personal que se niegue a ser trasladado causa baja del SEM. La rotación es el movimiento

⁷⁶Ley del Servicio Exterior Mexicano. Op. cit.

⁷⁷Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de agosto de 2002.

programado y ordenado de adscripciones de los miembros del SEM, por lo que debe diferenciarse claramente del ascenso o la promoción.

El principio de rotación tiene varios objetivos:

“La rotación es parte medular de la LSEM como principio y obligación en el quehacer profesional de un diplomático, ya que asegura la participación, formación y actualización de los funcionarios del servicio exterior. El alejamiento permanente del país de los miembros del servicio exterior provocaría la pérdida de su identidad, y el paulatino desconocimiento de la dinámica de la sociedad que representan”.⁷⁸

La rotación otorga a los miembros del servicio exterior la posibilidad de conocer y participar de forma integral en las actividades de la S.R.E., pues se establece como un principio reglamentado y ordenado para combinar el desempeño en las representaciones en el exterior y la posibilidad de ejercer un puesto en la Secretaría en territorio nacional; adicionalmente permite a los miembros del SEM fortalecer su preparación académica, ya que posibilita trasladados a los lugares donde cursar estudios de su interés.

- Personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores

La Cancillería para el cumplimiento de sus funciones, tiene 3,781 plazas presupuestales; de éstas, 2,496, es decir, el 65.0% corresponde a personal que labora en territorio nacional y; 1,325 funcionarios,

⁷⁸Sierra Bernal, Sergio. Participación en la Reunión de la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados México, 14 de junio de 2005. <http://www.forosem.net> (El Ministro Sergio Sierra es Presidente de la Mesa Directiva 2005-2007 de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano A.C.).

35.0%, que pertenecen al SEM y que en su mayor parte labora en las representaciones de México en el Exterior.⁷⁹

El personal en México (2,456) está conformado por: a) 898 plazas (23.8%) de servidores públicos de mandos superiores, medios y enlaces (personal de confianza); y b) 1,558 plazas (41.2%) que corresponden a trabajadores operativos de base.⁸⁰

El personal miembro del SEM, se compone por: 866 funcionarios de la Rama Diplomático Consular y 459 de la Técnico Administrativa.⁸¹ Al mes de noviembre de 2005, 217 de éstos funcionarios laboraban -en el marco del programa de rotación- adscritos a la Secretaría en territorio nacional; y 1108, se desempeñaban en las representaciones diplomáticas y consulares de nuestro país en el exterior.⁸²

Adicionalmente, al personal con plaza presupuestal, existen 225 servidores públicos asimilados al Servicio Exterior Mexicano, quienes son remunerados por las dependencias que los comisionaron a la S.R.E.; asimismo, en las oficinas en el exterior, existen 1786 trabajadores bajo el régimen contractual del país en donde se sitúan las sedes diplomáticas y consulares en las que laboran.⁸³

⁷⁹“Análisis de Plazas del Ramo 05: Secretaría de Relaciones Exteriores”, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, noviembre 2005. Disponible en http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/pef/2006/temas/tomos/05/r05_app.pdf

⁸⁰Ibidem.

⁸¹Ibidem.

⁸²“Catalogo de Puestos de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Servicio Exterior y de Personal. Noviembre de 2005.

⁸³González, María del Refugio. “Nota Informativa sobre la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la del Servicio Profesional de Carrera: Evolución y situación Actual”. Op cit. p. 3.

Plazas profesionalizables

De acuerdo a información de la S.R.E., las 898 plazas de servidores de mandos superiores, medios y enlaces; corresponden a: 52 funcionarios de mandos superiores: el Secretario, 4 Subsecretarios, 1 oficial mayor, 4 Jefes de unidad y 42 Directores Generales; 659 funcionarios de mandos medios: 28 Direcciones Generales Adjuntas, 149 Direcciones de Área, 218 Subdirecciones, 264 Jefaturas de Departamento; y 187 plazas de personal operativo con plazas de Enlace.⁸⁴

De estas 898 plazas, 787 son las que estarían sujetas a profesionalización de acuerdo a lo siguiente: 30 Direcciones Generales, 17 Direcciones Generales Adjuntas, 114 Direcciones de Área, 188 Subdirecciones, 229 Jefaturas de Departamento y 157 plazas de Enlace. El resto, es decir 153 plazas, corresponden a servidores que tienen funciones de gabinete de apoyo⁸⁵.

5. Propuestas para un Servicio Civil Integral en la Secretaría de Relaciones Exteriores

En este apartado, esbozaremos algunas ideas para la reforma organizacional de la S.R.E. a efecto de establecer un servicio público integral en la Dependencia; pues por mandato de Ley, tiene la obligación de incorporar al personal con plazas de las categorías de Enlace a Director General, en un marco de profesionalización regulado bajo la

⁸⁴“Análisis de Plazas del Ramo 05: Secretaría de Relaciones Exteriores”. Op cit.

⁸⁵“Catalogo de Puestos de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. Op cit.

LSEM. El objetivo principal es establecer el diseño general de un nuevo régimen de profesionalización o servicio civil integral en la Cancillería.

Con esta propuesta, en el servicio exterior de carrera, en sus dos ramas, se mantendría en esencia el sistema cerrado con el que opera actualmente; sin embargo, los servidores públicos de la Secretaría se incorporarían a un régimen de profesionalización en el marco de la LSEM en una nueva rama,⁸⁶ en la que se podrá ingresar en cualquier nivel del escalafón e ir ascendiendo por oposición en concursos de ascenso. Es decir, se propone la combinación del sistema de ingreso cerrado en las ramas preexistentes, con una nueva rama de ingreso abierto, lo que supone la transición del actual sistema cerrado -de carrera-, a un sistema de profesionalización mixto.

En tanto que el principio de rotación se mantiene y fortalece como elemento esencial del sistema, se propone también la posibilidad de tránsito o puenteo entre las tres ramas, en el entendido de que sus miembros cumplen con requisitos preestablecidos y con la garantía

⁸⁶Como se señaló anteriormente, la idea de establecer una rama para los servidores públicos de la Cancillería fue una propuesta presentada por miembros del SEM integrantes del “Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería” en 2004. Sin embargo, esta idea fue presentada desde 1933 por Alfonso Reyes, bajo el concepto de “Unificación del Servicio” pues calificaba de “inarmónica” a la división de la administración diplomática mexicana “en dos grupos: por una parte, los diplomáticos de trincheras (...) destacados en legaciones y embajadas, y por otra parte, el grupo de funcionarios que ocupa, en México, las diversas secciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.” Consideraba necesario que estos dos tipos de funcionarios debían pasar por experiencias análogas, participando en ambas funciones, la exterior y la interior. En este sentido, proponía “Ampliar el cuerpo diplomático y cubrir todos los cargos y puestos del ministerio que fuere posible con miembros del mismo cuerpo diplomático (...) Establecer un sistema de rotación para que los secretarios, consejeros y ministros se turnen (...) en el servicio interior del ministerio, de suerte que (...) todo el cuerpo de funcionarios tenga experiencia de ambos servicios...” Este sistema, que desde entonces operaba en Brasil, daba “una intensa unidad administrativa al trabajo y facilitando la rápida comprensión entre el ministerio y sus funcionarios ‘de trincheras’”. Díaz Arciniega, Víctor (comp.). Alfonso Reyes, Misión Diplomática. Fondo de Cultura Económica - Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2001. Tomo I, pp. 129-131.

de que se tratará de miembros profesionalizados con experiencia en relaciones internacionales.

El sistema mixto, que significa flexibilización organizacional, más el mejoramiento de los elementos y técnicas gerenciales con que ya cuenta el sistema, así como la incorporación de otros elementos, dotarán al servicio en su conjunto de flexibilidad e innovación: mérito y flexibilidad la fórmula deseable en la operación de todo servicio público de carrera.⁸⁷

• *Consideraciones Generales*

Establecer la profesionalización de los servidores públicos de la Cancillería al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, significó otorgarles un estatus diferente a quienes siendo personal de confianza de una dependencia del ejecutivo, de acuerdo a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la propia Constitución, ahora, una vez reformada la LSEM, serán funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, es decir, formarán parte del “cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado (...) de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México”,⁸⁸ éstos, dentro de una nueva rama deberán tener la posibilidad de desempeñar funciones diplomáticas, consulares o administrativas al interior del país, así como al exterior en la medida que cubran los requisitos de desarrollo profesional, experiencia y buen desempeño en la cancillería. En el largo plazo, el sistema abonará en una institución

⁸⁷ Longo, Francisco. “La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad” Documento de Trabajo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Banco Interamericano De Desarrollo, Diálogo Regional de Política. Washington, D.C., Abril 2001. p. 46. Disponible en <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc1.htm>

⁸⁸ Ibidem. Artículo 6.

con un servicio profesional de funcionarios públicos de lo exterior, con un nivel homogéneo de profesionalización.

El Servicio Exterior Mexicano cuenta con un régimen de profesionalización desarrollado y perfeccionado a lo largo de su historia, -que dicho sea de paso- fue uno de los modelos analizado para el diseño del SPCAF, reestructurarlo en función de aplicarlo a los servidores públicos que se desempeñan en la estructura de la S.R.E. en territorio nacional, incorporándolos en una nueva rama bajo la LSEM, requerirá cambios legales para el establecimiento de condiciones equitativas, de ingreso, promoción, formación profesional, movilidad, desempeño, condiciones de retiro y remuneraciones, pero sobre todo requerirá de voluntad política para reconocer que el servicio exterior requiere un marco de profesionalización especializado en aras del fortalecimiento de una política exterior de Estado.

- *Principios*

Debemos precisar que las propuestas se basan en los principios establecidos en la Ley del SEM: “El personal de carrera es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México”.⁸⁹

Así mismo, atiende los principios establecidos en los artículos transitorios del decreto de reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 2005 que

⁸⁹Ibidem. Artículo 6.

excluyó a la S.R.E. del ámbito de ese ordenamiento.⁹⁰ Dichos principios son:

1. El régimen jurídico de profesionalización de los servidores públicos de la S.R.E. debe establecerse “al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a la que se propondrán las modificaciones necesarias a efecto de garantizar sus derechos laborales dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores en condiciones generales de igualdad, con base en los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, equidad, certidumbre laboral, capacitación, movilidad, desarrollo profesional y humano y competencia por mérito”.⁹¹
2. Mediante la debida conciliación de los derechos y obligaciones de ambos grupos concernidos; garantizando sus derechos laborales; y sin menoscabo de los derechos de los miembros del SEM.⁹²

• ***Definición y funciones***

La incorporación de los funcionarios de la estructura administrativa de la Secretaría, exige reformular la definición⁹³ así como las funciones del Servicio Exterior Mexicano para extender su ámbito a las funciones

⁹⁰ Decreto de Reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 1 de septiembre de 2005.

⁹¹ Ibidem. Artículo Primero Transitorio.

⁹² Ibidem. Artículo Segundo Transitorio.

El Artículo 1 define al Servicio Exterior Mexicano como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México (...). Deberá eliminarse la palabra “específicamente” para dar cabida a la incorporación de todas las funciones de la Secretaría conforme a la LOAPF.

⁹³ El Artículo 1 define al Servicio Exterior Mexicano como “el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México (...). Deberá eliminarse la palabra “específicamente” para dar cabida a la incorporación de todas las funciones de la Secretaría conforme a la LOAPF.

diplomáticas y consulares -y ahora también las administrativas o gerenciales de la Secretaría en territorio nacional-, que desempeñan actualmente dichos funcionarios y que encuentran su justificación en que una gran parte de éstas tienen como propósito el fin último de la Secretaría, es decir, administrar las Relaciones Exteriores.⁹⁴

- **Propuestas**

Integración del Servicio Exterior Mexicano. Adición de una nueva Rama.

Problemática. Por Ley la S.R.E. debe institucionalizar un servicio público de carrera para incorporar a los servidores públicos no miembros del Servicio Exterior Mexicano con plazas de estructura de los niveles de Enlace a Director General, que no se encuentren en los llamados Gabinetes de Apoyo, bajo una normatividad que expida el Congreso al amparo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Propuesta. Establecer una nueva Rama en el SEM que denominaremos “Administrativa de Estructura” a la que se integrarán los funcionarios con plazas en los 6 rangos comprendidos por el Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias de la APF: I) Director General, II) Director General Adjunto, III) Director de Área, IV) Subdirector, V) Jefe de Departamento, y VI) Enlace. Ésta, adoptará los principios y valores del sistema de profesionalización establecido en LSEM y por lo tanto, sus miembros adquirirán los derechos y obligaciones actualmente establecidos para las dos ramas preexistentes del servicio exterior.

⁹⁴Conforme a ello, se tendrá que reformar la LSEM y su Reglamento así como el Reglamento Interior de la Secretaría, con el objetivo de otorgarle al SEM la facultad de ejercer las funciones que actualmente están atribuidas a los funcionarios con plazas de Enlace a Director General, en el marco de la estructura de la Secretaría conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A efecto de evitar privilegios o discriminación tendrán que cumplir con requisitos de ingreso, formación y desarrollo profesional, ascenso, movilidad –rotación-, y separación, iguales o similares a los ya establecidos para las dos ramas preexistentes. Para lograrlo, se requiere un esfuerzo de homologación de los rangos entre las 3 ramas.

- ***Homologación***

Problemática. El artículo 9 de la LSEM, exige a la S.R.E. mantener una estructura de plazas que permita una adecuada movilidad escalafonaria, manteniendo una pirámide ascendente entre rangos.⁹⁵ Así mismo, el artículo 3 de su Reglamento establece que “la administración de rangos, plazas, puestos y estructura del servicio exterior estará sujeta a un catálogo general que incluirá los puestos en México y en el extranjero a que podrán aspirar sus miembros”. Siguiendo dicho artículo, el catálogo contendrá: descripción de cada puesto; grado de responsabilidad; perfil para ocuparlo; nivel de rango en el servicio exterior y antigüedad mínima requeridos para aspirar al mismo. El Catálogo General de Puestos será actualizado y publicado durante el mes de diciembre de cada año”.⁹⁶

Ello hasta ahora no se presenta. Las remuneraciones y percepciones de los servidores públicos del SEM están establecidos en la “Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a Este, radicado en el Extranjero”,⁹⁷ el anexo 3 de la norma citada, contiene el sueldo mensual

⁹⁵Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Diario Oficial de la Federación. Op. Cit. artículo 9.

⁹⁶Ibidem. Artículo 3.

⁹⁷“Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a Este, Radicado en el Extranjero”. Anexo 3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Servicio Civil. 1 de marzo de 2000. En dicha Norma se establecen también las prestaciones a las que tiene derecho los Servidores Públicos del SEM. Documento disponible en Secretaría de Hacienda, Portal de Transparencia, Normas de Recursos Humanos. www.shcp.gob.mx

máximo de remuneraciones autorizadas en dólares de Estados Unidos para cada uno de los rangos de las Ramas Diplomático- Consular y Técnico- Administrativa de 137 Representaciones de nuestro país en el extranjero. Para establecer los montos de las percepciones fueron tomados en cuenta costos de vida, tipo de cambio, importancia de la Representación en el extranjero, etcétera.⁹⁸ Sin embargo, podemos observar una alta disparidad entre sueldos de un mismo rango, lo que refleja que en su elaboración no se estableció una base mínima (piso) de ingreso por rango, sobre la cual se establecieran un sobresueldo o ingreso adicional que compensara el ingreso en función de las condiciones particulares que afecten el costo de vida en las Representaciones en el exterior.⁹⁹

Por otra parte, el anexo 2 de la norma dispone que los miembros del SEM que por rotación ocupen un puesto en la S.R.E., tendrán una homologación con puestos jerárquicamente similares; sin embargo, dicha homologación es fija y no permite movilidad respecto al tabulador de la APF, el cual tiene una flexibilidad que reconoce los diferentes grados de responsabilidad en puestos con la misma

⁹⁸ La "Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a éste, Radicado en el Extranjero", fue elaborada conjuntamente por la S.R.E y la S.H.C.P., para la determinación de los sueldos del SEM se consideraron: el costo de la vida, la importancia relativa de la sede, y las condiciones de dificultad en el país de radicación. Memoria de la Unidad de Servicio Civil 1995-2000.

⁹⁹ A manera de ejemplo, conforme a la Norma citada, podemos observar que un funcionario con rango de Ministro adscrito a la Embajada de México en Japón tiene una percepción de 13,454.61 USD, (equivalente a \$ 148,807.99); en cambio un funcionario del mismo rango, estando al frente del Consulado de Fresno, (E.U.) percibe mensualmente 6,366.01 (equivalente a 70,408.07) USD (paridad \$11.06 por 1 USD al 28 de abril de 2006). Esta situación se torna inequitativa e injustificada, tomando en cuenta que el rango de homologación de un Ministro a una plaza de adscripción en México corresponde a un Director General Adjunto (Grado "A" nivel 1) con un sueldo bruto de \$ 85,888.93. Es decir, que para un Ministro ciertas adscripciones significan una reducción a su remuneración.

jerarquía, permitiendo a los servidores públicos acceder a mejores niveles salariales, sin cambiar de nivel jerárquico.¹⁰⁰

Propuesta. El sistema de homologación deberá basarse en el principio constitucional “a trabajo igual corresponderá salario igual”. La homologación deberá reflejar equidad en función de responsabilidades y de sueldos, por lo que será referencia obligada para establecer las equivalencias entre rangos, puestos y plazas presupuestales de las tres ramas. Con el esquema que proponemos, se deberá garantizar a los servidores públicos del SEM, el desarrollo de una carrera profesional que combine movilidad vertical y horizontal.

El sistema de homologación y equivalencias entre ramas propuesto tiene los siguientes objetivos:

- 1) En el marco del programa de rotación deberá asegurar mantener un puesto acorde al rango así como el nivel de ingreso. Así, dará

¹⁰⁰ Desde 1995, la SHCP inició una serie de acciones que tenían como propósito la Modernización en la APF de los Recursos Humanos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el objetivo de implementar el Servicio Profesional de Carrera; entre las acciones realizadas, se desarrolló el “Tabulador de Percepciones Mensuales Brutas para Servidores Públicos de Mando y Homólogos, contenido en el Manual de Sueldos y Prestaciones para Servidores Públicos de Mando de la APF, publicado en el D.O.F. el 28 de enero de 2000 (derogado el 31 de mayo de 2001). Este tabulador, tenía una gran flexibilidad frente al tabulador tradicional, en él los puestos se clasificaban por grupos de acuerdo al nivel jerárquico. A su vez cada grupo contemplaba tres diferentes grados de responsabilidad definidos en función del valor del puesto. Finalmente cada grado se componía de siete niveles salariales, de manera que el servidor público podía ascender salarialmente, de acuerdo con su desempeño sin necesidad de modificar su nivel jerárquico. Actualmente el “Tabulador de Percepciones Ordinarias” está contenido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, Anexo “A”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 2005. En el Tabulador vigente los puestos se clasifican en grupos de acuerdo al nivel jerárquico. A su vez cada grupo contempla tres diferentes grados de responsabilidad definidos en función del valor del puesto y cada grado se compone de tres niveles salariales. Así, los servidores públicos de Enlace a Subsecretario, tienen la posibilidad de movilidad horizontal (ascenso salarial) hasta 9 posiciones sin cambiar de grupo (nivel jerárquico).

seguridad a los miembros de las ramas del exterior cuando sean adscritos a un puesto de la Secretaría en territorio nacional; su homologación será invariablemente a través del otorgamiento de una plaza presupuestal correspondiente a su rango, grupo, grado y nivel, a fin de que el funcionario mantenga su nivel de ingreso, evitando así que el movimiento implique una promoción o degradación, sino que se mantenga en el nivel que ha alcanzado; por otra parte, debe funcionar de manera similar para el servidor de la tercera rama, asegurándole que cuando sea reasignado a otro puesto -también en el marco del programa de rotación-, conserve su nivel de percepción en su nueva área de adscripción.

- 2) Dentro del sistema de tránsito de funcionarios de la nueva rama hacia las ramas del exterior, será indicativo del rango al que puede aspirar previo cumplimiento de requisitos iguales a los establecidos para el ingreso a la rama correspondiente. La homologación será invariablemente mediante el otorgamiento de una plaza presupuestal correspondiente a su rango, grupo, grado y nivel, a fin de que el funcionario mantenga su nivel de ingreso.

Para lo anterior, se deberá modificar el esquema de homologación del SEM, con el propósito de lograr equivalencias objetivas que reflejen el grado de complejidad, responsabilidad y especialidad de las funciones que realizan. Para ello se considera necesario que este nuevo Servicio Público de Carrera de la S.R.E. retome o implemente los mecanismos y herramientas establecidos en la APF, en materia de valuación de puestos, por medio del cual se determina el valor de un puesto medido en puntos, que sirven de base para determinar su ubicación jerárquica en el Catálogo General de Puestos y que guarda total correspondencia con un tabulador de percepciones.

Con el sistema de homologación, el rango de los miembros del SEM, será independiente del puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría en México; sin embargo, deberá guardar una total correspondencia entre rangos y plazas presupuestales¹⁰¹ de las tres ramas del SEM, con la estructura “grupo, grado y nivel” del tabulador de percepciones establecido en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.

Ingreso al Sistema

Problemática. Como se ha señalado, el SEM es un servicio de carrera, cerrado, en el que se ingresa desde primer rango y se asciende paulatinamente, mediante concursos de oposición entre los miembros del sistema. Combinarlo con un sistema de ingreso abierto a cualquier rango puede generar resistencias si no es bien entendido; por ello debe dejarse clara la preeminencia de los funcionarios del exterior en la asignación de puestos fuera del país.

Propuesta. Los requisitos y modalidades en las etapas de ingreso a la nueva rama deberán ser iguales o similares a las establecidas para las otras dos ramas, en virtud de que tendrán la posibilidad de tránsito entre ramas del servicio y por la posibilidad de desempeñarse en otras dependencias del Ejecutivo Federal, bajo el esquema de intercambio

¹⁰¹El Artículo 17 de la LSEM establece que el rango en el Servicio Exterior de carrera será independiente de la plaza o puesto que ocupen sus miembros en el exterior o en las unidades administrativas de la Secretaría en México, situación que propicia un manejo discrecional de las plazas y no se asegura a los miembros del SEM mantener percepciones acordes al rango al que han logrado en el sistema.

establecido en el artículo 43 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera:¹⁰²

Requisitos

Edad. En virtud de que el ingreso a la nueva rama es público y general para cualquier nivel de ingreso, no puede establecerse requisitos de edad máxima para ser elegible a un nivel determinado dentro de esta Rama; sin embargo, sí lo será para el tránsito de éstos funcionarios a la Rama Diplomático Consular, es decir, quien sea seleccionado en un concurso de ingreso para un puesto intermedio entre los rangos de la nueva Rama, sólo podrá transitar a la Rama Diplomática Consular si cumple con el requisito de edad máxima actualmente establecida en la Ley del SEM.

Etapas del proceso de ingreso: reclutamiento y selección

Reclutamiento. En la nueva rama deberá ser por oposición mediante concursos públicos abiertos¹⁰³ a la ciudadanía en

¹⁰²Consideramos que la tendencia del servicio público en México, deberá de perfilarse hacia la homologación de los diferentes sistemas mediante la diferenciación de 1) requisitos y criterios de evaluación generales para el ingreso; y 2 desarrollo de capacidades y conocimientos técnicos específicos para ascensos y desarrollo profesional.

¹⁰³Se establecen concursos públicos abiertos, a diferencia de las ramas preexistentes, donde los concursos solamente son abiertos a la ciudadanía en general, para el caso de ingreso al primer rango del servicio. El mecanismo para ocupar un rango distinto al primer nivel es invariablemente por ascenso en riguroso escalafón; el concurso por oposición es sólo entre los miembros del servicio o para los empleados de la secretaría bajo el cumplimiento de requisitos de antigüedad y evaluaciones.

general para cubrir las plazas vacantes¹⁰⁴ en cualquier rango; exigiendo requisitos de experiencia previa según el rango al que se aspire, y deberán cumplir requisitos y evaluaciones que deberán ser iguales o equivalentes a las de las otras dos ramas. Selección. Consideramos que los aspirantes a la nueva rama, deberán cubrir sin excepción con los siguientes requisitos: 1) Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales; 2) Examen de español; 3) Exámenes para comprobar el dominio de un idioma, preferentemente el inglés; 4) Elaboración de un ensayo sobre la materia del área a ingresar; 5) Entrevistas; 6) Exámenes médicos y psicológicos; 7) Cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no excederá de tres meses. Debe señalarse que éstos son similares a los establecidos para la Rama Diplomática Consular, las únicas variaciones se presentan en cuanto al idioma y al requerimiento de cumplir con un periodo de experiencia en la Secretaría previo al nombramiento.

Cuándo se trate del ingreso a un rango diferente al de primer ingreso (Enlace), en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la S.R.E. Se otorgará nombramiento temporal por un año; una vez transcurrido y previa evaluación de desempeño se otorgará el nombramiento en la categoría a la que haya concursado.

¹⁰⁴Se considerarán que las plazas están vacantes, sólo si no hay candidatos a ocuparlas en el marco del sistema de rotación.

Tránsito entre ramas del SEM

Problemática. En el sistema de carrera cerrado establecido en el SEM, se permite excepcionalmente el tránsito o puenteo de funcionarios de cancillería al SEM al amparo de los artículos 28, 33, 34 y 35 de la LSEM, conocido como el “ingreso paralelo”. Éste en un marco de cargos de libre designación, ha sido utilizado con discrecionalidad para incorporar cuadros de la cancillería al servicio exterior, bajo requisitos que han sido dispensados por la Comisión de Ingreso, por lo cual ha significado una vía fácil e inequitativa de acceso de funcionarios de cancillería al SEM, ocasionando descontento y malestar entre los miembros que han ascendido paulatinamente en la escala de rangos del sistema.¹⁰⁵

Propuesta. En el esquema que proponemos, el tránsito o puenteo se revalora, buscando equidad y evitando el ingreso privilegiado de miembros de la nueva rama a las ramas del exterior. Mantener el ingreso lateral a las ramas del Exterior, se justifica en que ahora los aspirantes son también miembros del SEM (los de la nueva rama) y que para su tránsito o puenteo se exige, además del cumplimiento de requisitos y evaluaciones ineludibles, iguales o similares a los ya establecidos para el ingreso, así como de antigüedad en la S.R.E., la condición de haberse desempeñado, por lo menos 2 años,¹⁰⁶ en un rango de la rama administrativa de estructura, con un puesto de la misma categoría respecto a la tabla de homologación al efecto establecida.¹⁰⁷ Con ello

¹⁰⁵ Hubbard, Enrique. “Reforma de la LSEM”, miércoles, 11 enero 2006. En FOROSEM página electrónica del Servicio Exterior Mexicano: http://www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=98Hoobard

¹⁰⁶ Esta propuesta se basa en el último párrafo del artículo 28 de la LSEM que a la Letra dice: “En ningún caso se podrá ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad como mínimo en el rango al que pertenezca”.

¹⁰⁷ Con el esquema propuesto y con base en la tabla de homologación establecida en el anexo 2, el enlace, rango de menor jerarquía en la rama administrativa de estructura, podrá aspirar al rango de técnico administrativo, rango homólogo en las ramas del exterior.

se evita que el tránsito o puenteo implique: 1) ingreso privilegiado; 2) Promoción en términos de percepciones (debe mantenerse el nivel de remuneración); y 3) Incertidumbre, al establecer reglas claras, transparentes y equitativas. Adicionalmente debe aclararse que el tránsito será por oposición, participando en los concursos de ascenso, para cubrir plazas vacantes.

En este nuevo esquema, se presenta sólo una excepción: al rango más alto de la nueva rama (Director General), que conforme a la tabla de homologación, le corresponde el rango de Ministro. A quien así alcance el rango de ministro, no podrá ejercer como titular (bajo ninguna modalidad) de una representación en el extranjero cualquiera que ella sea, hasta después de un año de desempeñarse en el exterior.

Se trata de evitar cualquier intento de enviar al extranjero a funcionarios de la nueva rama sin la profesionalización y especialización que se requiere para ejercer un cargo que requiere de conocimientos de derecho internacional y los principios de la política exterior conforme a la tradición histórica del país. Por ello, el esquema propuesto no implica tránsito automático de funcionarios de la nueva rama hacia las ramas preexistentes del exterior, sino que invariablemente se hará mediante concurso y previo cumplimiento de requisitos de ingreso y experiencia por antigüedad, desempeño y formación profesional establecidos para la rama Diplomática-Consular.

Rotación

Problemática. Como señalamos anteriormente, el principio de rotación es la parte funcional de la operación del servicio exterior que es incompatible con el esquema de movilidad que establece la LSPC.¹⁰⁸

Propuesta. En nuestra propuesta se revalora para el sistema en general el principio de la permanencia, entendida ésta como la posibilidad de mantenerse y desarrollarse en el sistema y no como sinónimo de inamovilidad en el puesto.

Bajo esta consideración, planteamos que deberá preservarse el principio de rotación dentro de los plazos fijados al efecto, en un marco de igualdad para todos los miembros del Servicio. Mantener este sistema e incorporarlo a los funcionarios profesionalizables de la Secretaría será todo un reto; su implementación paulatina y generalizada con el tiempo significará un filtro o depuración; con lo que las nuevas generaciones que ingresen como funcionarios a la Cancillería tendrán conocimiento de que ingresan a una dependencia en la que su función se basa en la dedicación, preparación, constancia y vocación de servicio, que les requerirá movilidad y traslados, tanto al interior como al exterior una vez cubiertos los requisitos para transitar la Rama Diplomática-Consular, conforme a un programa preestablecido.

En este esquema, proponemos que la rotación establecida en el artículo 11 de la LSEM, sea obligatorio a todos los miembros del Servicio. Para ello, se establecerán periodos mínimos y máximos de permanencia

¹⁰⁸ Este tema lo tratamos en el apartado 4. vid supra. p. 41.

con la titularidad de un puesto en la Secretaría, nuestra propuesta, en función de los parámetros actualmente establecidos, es que podrán permanecer no menos de 2 años, ni más de 4. Una vez cubiertos los dos primeros años, el funcionario estará sujeto a rotación y la titularidad del puesto que ocupe estará en posibilidad de ser reasignada, conforme a las necesidades del servicio y al programa anual de rotación. Se procurará también que la titularidad de los puestos se asigne en forma rotatoria entre ramas del SEM. Conforme al artículo 11 de la LSEM, la Comisión de rotación, al elaborar el programa anual de rotación, tomará en cuenta, además de las necesidades del servicio, las especialidades profesionales, los conocimientos de idiomas y la integración familiar del personal de ésta rama.

Promociones y ascensos

Problemática. El actual sistema de promoción y ascenso (desarrollo profesional) del SEM establece un periodo mínimo de permanencia (2 años) en un cargo para aspirar al siguiente rango, mediante examen cerrado de oposición. Sin embargo, es sólo para ascenso de rango (ascenso vertical) y no establece parámetros para la promoción horizontal.

Propuesta. Se propone modificar el esquema de desarrollo profesional del SEM, en su conjunto, a efecto de establecer un nuevo sistema en el que se valore el esfuerzo de los servidores públicos anualmente y que permitan la promoción horizontal y el reconocimiento a través de premios y estímulos; bajo un marco de equidad, certidumbre e imparcialidad en los que los mecanismos de evaluación deberán ser similares o equivalentes para las tres ramas.

Conforme a la propuesta de homologación con base en el tabulador de la APF, deberán de establecerse los ascensos horizontales que significan “(...) un catalizador para la constante especialización y el mejoramiento del desempeño de quienes ocupan una plaza. Al mismo tiempo, sirve para evitar el estrangulamiento del servicio mismo causado por los estrechos márgenes que supone la movilidad vertical en una estructura limitada de puestos (...) Si el ascenso vertical se sujeta en primera instancia a los concursos de oposición, el horizontal es otro medio para una carrera de largo plazo que, además, habrá de permitir a cada miembro (...) obtener beneficios tangibles gracias a sus méritos.”¹⁰⁹

En el caso del ascenso vertical, deberán cumplirse los requisitos de antigüedad establecidos. En el ingreso a la tercera rama se otorgará preferencia a quienes tengan experiencia en la Secretaría, en el sector público o en áreas afines a las relaciones internacionales.

Finalmente, estimamos conveniente establecer para la tercera rama mecanismos de identificación de planes individuales de carrera de sus miembros a efecto de planificar e identificar posibles trayectorias de desarrollo, previendo posibles presiones al sistema por el tránsito entre ramas.

¹⁰⁹Merino Huerta, Mauricio “Una Visión del Servicio Civil de Carrera en México desde la experiencia de carrera administrativa en el IFE” en Memoria de la Segunda Reunión del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera. México, 2002. En <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/2193/2/MemoriaTecnicaForo2.htm>

Evaluación del Desempeño

Problemática. Con las reformas de 2002 a la LSEM se incorporaron al sistema de evaluación formal el examen de media carrera, la evaluación quinquenal, la evaluación de titulares y la autoevaluación. Estas cuatro herramientas se suman a otras evaluaciones con fines específicos como lo son: la evaluación para el concurso ingreso, el concurso de ascenso y la evaluación anual.

Consideramos que el esquema de evaluación del SEM, cumple con el propósito de medir y valorar el desempeño y productividad de los servidores públicos de carrera, como elementos base para el ascenso de rango y para garantizar la estabilidad laboral. Sin embargo, consideramos que deben establecerse mecanismos alternos que incentiven el desempeño y que se ligen al cumplimiento de metas institucionales. Por ello consideramos buscar alternativas para mejorarlos y asegurar que cumplan de manera eficaz con su objetivo, para que en conjunto permitan determinar el ingreso, permanencia, ascenso y bajas del personal del servicio exterior.

Propuesta. Para promover la excelencia del desempeño de los servidores públicos impulsando su desarrollo profesional en beneficio de la función pública, consideramos que debe establecerse que las evaluaciones anuales de desempeño, deben estar plenamente relacionadas a planes anuales de desempeño institucional y éstas deberán ser la base para el ascenso horizontal, o para el otorgamiento de premios y estímulos.

La evaluación quinquenal aplicada a los miembros del servicio de carrera, establecida en los artículos 40, 40 bis y 40 ter de la Ley,¹¹⁰ deberá mantenerse y ampliarse a la nueva rama como requisito de permanencia en el servicio, para verificar que sus integrantes sigan cumpliendo cabalmente con las obligaciones establecidas en la ley, así como para evaluar el desempeño laboral y profesional de sus miembros, y determinar las causas del estancamiento; significando un verdadero filtro, como mecanismo de depuración del sistema.

Finalmente, en este esquema -ante las evaluaciones anuales y quinquenales- consideramos excesivo mantener el “examen de media carrera” establecido en el artículo 39 de la LSEM que se aplica a los funcionarios de servicio que logren el rango de primer secretario, que tiene como objetivo determinar las capacidades de dichos funcionarios para asumir mayores responsabilidades “especialmente la de titular de representaciones de México.”¹¹¹

Órganos rectores de la operación del servicio exterior de carrera

Problemática. El sistema está excesivamente centralizado en la figura del Secretario del Ramo quien en suma, tiene la decisión final en todos los procesos de operación del sistema.

Propuesta. Deben acotarse las múltiples atribuciones que actualmente tiene el Titular de la Secretaría, para dotar al Servicio de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, transparencia y equidad, la Comisión de Personal -y las Subcomisiones que la integran- deberán ser fortalecidas como órganos rectores de la operación del servicio

¹¹⁰“Ley del Servicio Exterior Mexicano”, op. cit. Artículos 40, 40 Bis y 40 Ter.

¹¹¹Ibidem. Artículo 39.

exterior de carrera. Se considera necesario precisar en la LSEM, sus atribuciones y el carácter de sus decisiones como órgano colegiado. Asimismo, se debe considerar la pertinencia de crear una Contraloría Social y un Consejo Académico, con funciones de opinión y recomendaciones sobre la operación del sistema de profesionalización del SEM que mantenga sesiones regularmente.

Separación del SEM

El actual sistema de separación del sistema establece mecanismos objetivos para determinar la terminación de los nombramientos del SEM, los cuales deberán ampliarse a los miembros de la nueva rama administrativa.

Régimen transitorio para homogenizar el SEM

En este esquema de trabajo, deberá precisarse un período transitorio, tendiente a la satisfacción de los requisitos, criterios y mecanismos por los servidores públicos de la tercera rama, periodo en el cual contarán con el apoyo de la S.R.E. para obtener la capacitación y profesionalismo, en consonancia con los principios de competencia por mérito y desarrollo profesional característicos del sistema.

Es de vital importancia considerar las necesidades presupuestales para cubrir las indemnizaciones legales a quienes sean retirados, en el entendido de que la implementación del sistema, implica en sí mismo un proceso de depuración para mantener a los mejores capacitados para el servicio público.

6. Conclusiones

La profesionalización de la función pública que está en plena implementación en la Administración Pública Federal, se inserta en el marco de la Reforma del Estado específicamente en su segmento de modernización administrativa; tiene como objetivo el desarrollo institucional de la APF. El servicio profesional de carrera beneficia el desarrollo de las organizaciones públicas mediante el desarrollo profesional de los servidores públicos. Con este se asegura el desarrollo institucional y se mejoran las capacidades del gobierno.

1. El SCC incide en el desarrollo institucional en dos dimensiones: 1) mejora las capacidades de gobierno en beneficio de la sociedad; y 2) otorga igualdad de oportunidades a los ciudadanos de acceso a la función pública con base en el merito, es decir de permanencia y seguridad laboral siempre y cuando se mantenga el cumplimiento de requisitos de formación y desempeño.
2. La permanencia entendida como un derecho y también como una obligación; es un derecho del funcionario a no ser removido de su cargo sin una causa justificada. Y una obligación también del trabajador de cumplir con un proceso de profesionalización que eleve los índices de rendimiento y mantenga un perfil congruente con las exigencias del puesto.
3. En nuestro país, un elemento fundamental para la implantación de un servicio de carrera, fue la necesidad de su formalización explícita por medio de una ley. Es decir, en el caso de México, la carencia de ésta fue determinante para no lograr su implantación, a pesar de los múltiples esfuerzos para establecer la carrera administrativa por

parte de los diversos actores sociales y políticos que lo intentaron sin lograrlo. Como toda Ley es perfectible; sin embargo, también es posible que -en el marco de intereses partidistas y de grupo- se pueda reformar para debilitar o desvirtuar su funcionamiento.

4. El Servicio Exterior Mexicano cuenta con un régimen de profesionalización desarrollado y perfeccionado a lo largo de su historia -y modelo analizado para el diseño del SPCAF-. El surgimiento del SPCAPF -y su incompatibilidad con éste- hacen imperativo modificarlo para aplicarlo a los servidores públicos que se desempeñan en la estructura de la S.R.E., exigiendo voluntad política para otorgar al Servicio Exterior un marco de profesionalización especializado, que incida en la el fortalecimiento de las relaciones internacionales del país y de la política exterior del Estado Mexicano.
5. La Reforma a la Ley del SPCAPF para excluir a la S.R.E. del ámbito de su aplicación, estableció la profesionalización de los rangos de Director General a Enlace al amparo de la Ley del SEM, bajo principios de equidad y certidumbre laboral; que abre la posibilidad de crear una nueva Rama (cuerpo) en la que se incorporen y profesionalicen los rangos mencionados, dándoles a éstos servidores públicos un nuevo estatus, pues pasarían de un régimen jurídico laboral o burocrático general (trabajadores de confianza) al régimen jurídico especial del SEM, que es una Ley de base Constitucional (artículo 123 Apartado B, fracción XIII).
6. En nuestra propuesta de reforma institucional del servicio de carrera del SEM, en las dos ramas existentes, se mantendría en esencia el sistema cerrado con el que opera actualmente; sin embargo, los

servidores públicos de la SRE en los rangos de Director General a Enlace, se incorporarían a un régimen de profesionalización bajo la LSEM en una nueva rama, en la que se podrá ingresar en cualquier nivel del escalafón e ir ascendiendo por oposición en concursos de ascenso. Consideramos fortalecer el principio de rotación como elemento esencial del sistema, así como la posibilidad de tránsito o puenteo entre las tres ramas, en el entendido de que todos los miembros cumplen con requisitos preestablecidos y con la garantía de que se tratará de miembros profesionalizados con experiencia en relaciones internacionales. Es decir, consideramos que la combinación del sistema de ingreso cerrado en las ramas preexistentes, con una nueva rama -profesionalizada- de ingreso abierto, presupone la transición del actual sistema cerrado (de carrera), a un sistema de profesionalización mixto, que le otorgará flexibilidad organizacional al sistema.

7. El imperativo -por Ley- de profesionalizar a los servidores públicos de estructura de la S.R.E., otorga la oportunidad de reformar y mejorar el servicio público profesional establecido en la LSEM, en términos equidad en la distribución de responsabilidades y remuneraciones, obligaciones y derechos, así como de crear o modificar los mecanismos de control y evaluación del sistema para eliminar cualquier sesgo de discrecionalidad en su operación.
8. Finalmente consideramos expresar nuestro convencimiento que la existencia del SCC en la función pública y en toda actividad institucional de servicio público, es la base para lograr un gobierno eficaz, profesional y honesto, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

Bibliografía

Aguilera Hintelholher, Rina. “La faceta histórica e institucional del Estado moderno”. En **Estudios Políticos**, Núm. 22, Cuarta Época, Mexico, 1999.

Ballesteros Mesa, Sergio V. **Dinámica para el rediseño de procesos, instrumento de gestión pública Gubernamental**. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Documento de Trabajo. México, 2006.

Bardán Esquivel, Cuitlahuac. (coordinador). **Las Constituciones Mexicanas 1814-2003**. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, 2004. 2 Tomos.

Díaz Arciniega, Víctor (comp.). **Alfonso Reyes, Misión Diplomática**. Fondo de Cultura Económica Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2001. 2 Tomos.

Guerrero Amparan, Juan Pablo. “Trabas y oportunidades para el servicio civil en México Democratizado”

en **Visión multidimensional del servicio público profesionalizado**. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 1999.

Guerrero, Omar. **Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores**. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1993.

Guerrero, Omar. **La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación Administrativa**. Instituto de Investigaciones Legislativas, UNAM. México, 2003.

Guerrero, Omar. **El Funcionario, el Diplomático y el Juez**. Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Plaza y Valdés. México, 1998.

Guerrero, Omar. “Los Gerentes Públicos Pintados por sí Mismos”. **Convergencia, Revista de Ciencias Sociales**. Septiembre-diciembre, año/Vol. 11, número 036. Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2004.

Haro Bélchez, Guillermo. **Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México**. Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública de España. España, 1988.

Martínez Cabañas, Gustavo. “La Carrera en el Servicio Exterior Mexicano” en **Servicio público de Carrera**

en México. Experiencias y Perspectivas. Memoria del Seminario. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

Martínez Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?. Cámara de Diputados, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. y Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

Méndez Martínez, José Luis. Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales. Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto Federal Electoral. México, 2000.

Osborne, David “Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones”, en Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la innovación y la Democracia, Memorias. Foro celebrado en la Universidad Iberoamericana. Universidad Iberoamericana, et al. México, 2003.

Oszlak, Oscar. El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros. Red de Gestión Pública y Transparencia, U.S.A., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001 (Documento de trabajo).

Pardo, María del Carmen. El Servicio civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión

Pública. Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2005.

Pasquino, Gianfranco. **Sistemas Políticos Comparados.** Bononiae Libris - Prometeo Libros. Buenos Aires, 2004.

Pichardo Pagaza, Ignacio, **Modernización Administrativa. Propuesta para una Reforma Inaplazable.** El Colegio Mexiquense, A.C., UNAM, México, 2004.

Quilantán, Rodolfo. (Coord.) “Legislación del Servicio Exterior Mexicano”. **El Servicio Exterior Mexicano,** Coordinación y compilación Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Serie Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1987.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **La modernización en la administración de los recursos humanos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 1995-2000.** Subsecretaría de Egresos, Unidad de Servicio Civil, México, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. “Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social”. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** Edit UAEM-IAPEM. México, 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. UNAM y Editorial Plaza y Valdés. México, 1999.

Documentos en páginas electrónicas

Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.

Declaración de los derechos del hombre y del Ciudadano. 26 de agosto de 1789. en Ministerio de Justicia, Francia. <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/eddhc.htm>

Hubbard, Enrique. “Reforma de la LSEM”, miércoles 11 enero 2006. En http://www.forosem.net/index.php?option=com_content&task=view&id=302&Itemid=98

Merino Huerta, Mauricio. “Una Visión del Servicio Civil de Carrera en México desde la experiencia de carrera administrativa en el IFE” en **Memoria de la Segunda Reunión del Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera**. México, 2002. En <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/2193/2/MemoriaTecnicaForo2.htm>

“Norma que Regula el Pago de Sueldos y Prestaciones al Personal de Carrera del Servicio Exterior Mexicano y al Asimilado a Este, Radicado en el Extranjero”. **Anexo 3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Servicio Civil**. 1 de marzo de 2000.

“Posición de los Representantes de los Profesionalizables de la S.R.E., de los Representantes de Rango del SEM y de la Mesa Directiva de la ASEM, sobre el Acuerdo firmado por la S.R.E. y la Secretaría de la Función Pública, que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del sistema del Servicio Profesional de Carrera de la SRE no interfiera en la operación del SEM de la Cancillería”, 15 de abril de 2005. En <http://www.forosem.net>

“Posición de los Representantes de los Profesionalizables de la S.R.E., de los Representantes de Rango del SEM y de la Mesa Directiva de la ASEM, sobre el Acuerdo firmado por la S.R.E. y la Secretaría de la Función Pública, que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del sistema del Servicio Profesional de Carrera de la S.R.E. no interfiera en la operación del SEM de la Cancillería”, 15 de abril de 2005. En <http://www.forosem.net>

Leyes, Decretos y Acuerdos en el Diario Oficial de la Federación

“Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la operación del Servicio Exterior Mexicano”, Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 2005.

“Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. Diario Oficial de la Federación, México, 30 de agosto de 2004.

“Decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, México, 1 de septiembre de 2005.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, México, 9 de enero de 2006.

“Ley del Servicio Exterior Mexicano”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994. Texto Vigente. Reformada el 20 de marzo de 1998 y el 25 de enero de 2002, ambas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día correspondiente.

“Ley del Servicio Profesional Carrera en la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril 2003.

“Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”. Diario Oficial de la Federación, México, 23 de agosto de 2002.

“Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de abril de 2004.

Iniciativas y documentos legislativos

“Dictamen de la Comisión de Gobernación, de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”. Gaceta Parlamentaria, Cámara de

Diputados, número 1785-V, México, martes 28 de junio de 2005. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

“Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto que reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria No. 111, Senado de la República, LIX Legislatura, 2º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario, miércoles 27 de Abril de 2005. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2005/04/27/1>

Poder Ejecutivo Federal, **Iniciativa con Proyecto de Reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano**, Gaceta Parlamentaria No. noviembre 2001, Senado de la República, México, 28 de noviembre de 2001.

Sauri Riancho, Dulce María, et. al. **Proyecto de decreto que reforma la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**. Gaceta Parlamentaria No. 84, Senado de la República, LIX Legislatura, Año 2, Primer Periodo Ordinario, México, 9 de diciembre de 2004. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/12/9/1>

Otros Documentos de Consulta

González, María del Refugio. Nota Informativa dirigida a los miembros del SEM. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 29 de julio de 2004.

González, María del Refugio. Nota Informativa sobre la aplicación de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la del Servicio Profesional de Carrera: Evolución y situación Actual. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. Secretaría de Relaciones Exteriores, 16 de diciembre de 2004. (presentada en la Reunión anual de Embajadores y Cónsules, México, 4 y 5 de enero de 2005).

Secretaría de Relaciones Exteriores. Propuesta de Bases de Colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Coordinación del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Cancillería. México, 30 de julio de 2004 (Documento de Trabajo).

Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.



Abstract

Gobernabilidad y desarrollo humano en el Estado de México

Francisco R. Mijares Márquez*

El autor explica la relación compleja entre gobernabilidad y desarrollo humano con énfasis en la entidad federativa del estado de México, destacando la importancia que para la vida democrática, tiene que ambos conceptos tengan un vínculo de correspondencia que responda a los intereses, deseos y aspiraciones de los gobernados, lo cuales tienen el derecho de tener una coexistencia productiva, justa y vigorosa para que la sociedad y la economía alcancen un desempeño más eficiente que permita asegurar la producción y distribución de los satisfactores que permiten a las personas y grupos alcanzar mejores condiciones de vida en los ámbitos estatal y local.

Palabras clave: Acción social, capacidad de gestión, ciudadanía, desarrollo humano y gobernabilidad.

The author explains the complex relation between governability and human development with emphasis in the federal organization of the state of Mexico, emphasizing the importance that stops the democratic life, has both concepts have a correspondence bond that responds to the interests, desires and aspirations of the governed ones, as they have the right to have a productive, right coexistence and vigorous so that the society and the economy reach a performance more efficient than it allows to assure the production and distribution that allow people and groups to reach better conditions of life in both; the state and local scopes.

**Asociado al IAPEM. Consejero Académico y Catedrático Universitario de la FAD de la UAEM. Catedrático de la Universidad Iberoamericana. Consultor y Auditor Administrativo.*

Key words: Social action, capacity of management, citizenship, human development and governability.

Introducción

Como preámbulo al tema, la primera aseveración será que la gobernabilidad no es propia de la política y de los gobiernos, es y forma parte también de la vida privada, social y civil de los pueblos, principalmente cuando sus instituciones reúnen los principios, preceptos y características propias. La gobernabilidad en el Estado de México, significa traducir el estado de derecho a la convivencia armónica de los diferentes estratos de la sociedad, ya que a lo largo de su historia, esas fuerzas a las que se hace referencia han trabajado de manera decidida por alcanzarla y vivir en equilibrio.

Bajo el tenor anterior, y siendo en extremo minimalista, el ejemplo más claro lo traspolaría de la institucionalidad de las organizaciones, a la institucionalidad de la familia como núcleo de la sociedad, como la base de la organización social en todos los pueblos del mundo. Casi podría afirmar, sin poder demostrarlo fehacientemente, que la familia pudiere haber sido la cuna de la conceptualización de la gobernabilidad en el más estricto y profundo sentido esencial.

Para dar solidez a tal afirmación, evaluemos lo siguiente; es en el seno de la familia en donde se dan de manera clara las exigencias de la gobernabilidad: primero; existen y están definidos los actores estratégicos, segundo; se da la definición de las reglas, sus procesos de funcionamiento y el ejercicio de la autoridad, tercero; aunque no existe el orden desde el punto de vista público, la gobernabilidad de la familia se da a través de la disciplina, y cuarto; se asume que a partir de las normas de la familia, se deriven los rasgos de positivismo que la gobernabilidad tiene para la misma.

Por tanto, si la familia vive bajo un esquema de gobernabilidad como el citado, -como el que viven los mexiquenses en su Estado-, existe la

posibilidad real de que cada uno de los miembros de la misma, alcance el desarrollo individual y colectivo en la sociedad. No es casualidad entonces, el nivel de desarrollo humano alcanzado hasta este momento por el Estado de México.

De conformidad a lo anterior, ¿se podría agregar que el desarrollo humano está en función, sí y sólo sí, existe la gobernabilidad como se infiere antes?, si el desarrollo humano se entiende, como afirma la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a “la expansión de la libertad de las personas” y, a la libertad de las personas se les define como; “el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir autonomía”, entonces, ¿la susodicha gobernabilidad está propiciada directamente por el Estado Mexiquense, entendiendo a éste desde su acepción más simple; como territorio, población y gobierno?

Como dato importante, vale la pena mencionar ahora que en el Estado de México el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo califica apenas arriba de la media internacional² y ocupa la posición 67 en la clasificación mundial del Informe Global de Desarrollo Humano 2004.

Para dar respuesta a las interrogantes planteadas, es necesario puntualizar algunos aspectos fundamentales de la propia gobernabilidad:

¹ Herramienta que permite explorar las condiciones locales de las capacidades básicas de las personas en una sociedad. Observa de manera detenida y con mayor precisión la “idea” básica de desarrollo como libertad al seleccionar: la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo, la tasa de matriculación escolar y el PIB per cápita como variables de aproximación a la oportunidad de vivir una larga vida, con conocimientos y con acceso a recursos. Organización de las Naciones Unidas. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano México 2004, México D.F. 2005.

² Ídem.

En primer lugar; para alcanzar mejores niveles de desarrollo humano en el Estado de México, al igual que en muchos de los países latinoamericanos, es necesario realizar las reformas estructurales e institucionales que permitan fortalecer la infraestructura social, jurídica, política y económica, para alcanzar un desarrollo humano sostenible acorde a las necesidades del siglo de la globalización.

Para los efectos de la transformación referida, es necesario el consenso de los actores políticos nacionales, estatales y municipales, los cuales ante la pluralidad ideológica en la que vivimos, tienen en sus manos la posibilidad de llevarla a cabo, siempre y cuando éstos se comprometan de manera responsable y asuman la actitud necesaria para alcanzarla. En el Estado de México, el consenso se caracteriza por una amplitud ideológica y por la disposición para empujar la transformación del estado.

Las acciones necesarias para alcanzar las metas que plantea este fin, se han caracterizado, en la mayoría de los casos, por la lentitud en la definición de la agenda política, por el enrarecimiento del cabildeo entre los actores y por el privilegio otorgado a los intereses de personas, grupos u organizaciones principalmente políticas, por encima de los intereses populares genuinos e indispensables para el desarrollo humano.

En segundo lugar; los esfuerzos realizados han cobrado frutos importantes, y aún sin embargo, a diferencia de hace algunas décadas, hoy en día, el discurso general en América Latina, aboga por el cambio que permita a la gobernabilidad, obtener

una mejor operación y funcionamiento de las administraciones públicas en beneficio del desarrollo humano de sus pobladores, lo que tiene como consecuencia lógica, que los actores políticos, sociales y económicos que en ello intervienen, procuren de manera permanente revisar la vigencia y alcance de los objetivos y metas en sus áreas de influencia. Sólo a partir de ésta condición básica, es factible proseguir en la ejecución de los cambios que permitan el crecimiento y el fortalecimiento del desarrollo humano efectivo y permanente.

Para infortunio de algunos de los estados subnacionales mexicanos, el redireccionamiento estratégico que debe surgir de procesos de planeación especializados, ha sido objeto del olvido y abandono de los estrategas políticos, llegando a niveles de descuido las metas y objetivos previamente establecidos y desviando el curso del objeto de las instituciones y los programas.

En tercer lugar; la gobernabilidad depende del fortalecimiento de las propias instituciones relacionadas con el desarrollo. Los esfuerzos encaminados a la búsqueda del desarrollo, han permitido avanzar de manera importante en la solidez de los mecanismos de gobernabilidad; sin embargo, es todavía muy amplio el trecho por avanzar para que la población crea y confíe en las mismas.

La credibilidad en las instituciones mexiquenses, se debe a que en los últimos años, la vida de éstas ha sufrido una importante y positiva transformación administrativa, operativa y funcional. Los destinos de cada una de ellas, han

sido encauzados a través de planes de desarrollo, estatales y municipales, como fruto de complejos procesos de planeación y han sido evaluadas a través de sistemas de control de gestión que determinan el nivel de eficacia y eficiencia en el desempeño de su funcionamiento, en el cumplimiento de sus metas y objetivos y en el acreditamiento de su objeto social.

Institucionalidad en el Estado de México

La vida institucional en el Estado de México destaca por los grandes avances obtenidos a lo largo de su vida útil, incluso, por encima de la media nacional. Sin embargo, los retos se multiplican cada día más con el incremento de la masa poblacional, la evolución de la actividad económica, la conversión rural – urbana, la creciente demanda de atención de la población en todos los sectores; salud, educación, seguridad, empleo.

En cuarto lugar; las políticas económicas y sociales encaminadas a elevar el Índice de Desarrollo Humano en el Estado de México, han alcanzado calificaciones satisfactorias, ya que existe de manera fehaciente un esfuerzo sostenido de todos los actores por cumplir con los objetivos trazados. Se denota el deseo por dejar atrás la “mala costumbre” de incumplir con sus metas, de no atender las actividades, funciones, atribuciones o responsabilidades que se les han conferido, no sólo en los tres niveles de gobierno, sino también en la mayoría de las instituciones sociales y privadas involucradas.

Existe a nivel nacional, una nueva conciencia social para funcionar y transitar por la vida de manera diferente. Los esfuerzos encaminados a

lograr ese cambio han tenido resultados positivos en la población, consiguiendo una actitud diferente en la relación entre las personas, en el comportamiento de las mismas y en muchos de los casos en el cuestionamiento ético moral de cada uno, lo que coadyuva al mejoramiento social en su comportamiento y en la búsqueda del auto-desarrollo integral de la persona para vivir en comunidad.

Esta toma de conciencia, primero individual y luego colectiva, ha contribuido a una ejecución más responsable de las tareas al cumplimiento de sus obligaciones y en muchos de los casos, se entregan con mayor esmero y dedicación a sus labores, lo que trae como consecuencia, mejores resultados en el desempeño de las instituciones.

Es necesario destacar que aún falta mucho por hacer en otros aspectos como por ejemplo el mejoramiento de la capacidad de respuesta del gobierno a la sociedad; invertir o equilibrar el tamaño de la oferta con la demanda; o hacer rendir los presupuestos que siempre son insuficientes o en la mayoría de los casos mal administrados; o como asegurar a los programas que obedezcan y den respuesta a los ejes rectores del desarrollo en su entorno y cómo incidir de manera directa en ellos para el beneficio común. Por éstas y otras razones más, se requiere fortalecer las instituciones, mismas que deben ser analizadas a partir de procesos de planeación estratégica, programas de reingeniería administrativa y sistemas de calidad.

Ahora bien, sí del óptimo, eficiente y eficaz funcionamiento de las instituciones y de las organizaciones en general depende del desarrollo humano de los mexiquenses, es importante, proporcionarles atención inmediata y para tal efecto, también es necesario evaluar y tomar en consideración la actitud y el interés mostrado por los propios mexiquenses para elevar el desarrollo y funcionamiento de sus instituciones.

Sin embargo, las posibilidades del desarrollo institucional dependen en buena medida de acciones vitales como a continuación se sugiere:

Evaluación estratégica. Debe ser responsabilidad de cada una de las máximas autoridades de las instituciones, dar respuesta a las siguientes preguntas; ¿Es vigente el objeto social por el que fue creada la institución?, ¿Responde a las expectativas y metas que se ha planteado?, ¿Cumple eficaz y eficientemente con las actividades y responsabilidades que se ha asignado o le han asignado?, ¿Da resultados racionales cumpliendo con los indicadores de rendimiento, evaluación y de medición del desempeño?, en otras palabras, el proceso de auto evaluación debiera realizarse a través de un objetivo y real “Diagnóstico Estratégico”,³ Que dé respuestas importantes para la evaluación estratégica; ¿En dónde estábamos?, ¿En dónde estamos? y ¿Hacia dónde queremos ir?. Cabe señalar que en el Estado de México, y con el auxilio de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática, esos ejercicios se realizan de manera permanente, aunque

³cfr. Serna Gómez, Humberto. Gerencia Estratégica. 3R Editores, Bogotá, Colombia 2002.

sus resultados no necesariamente responden a la realidad objetiva, ya que las políticas públicas encaminadas a éste fin carecen de la solidez e importancia necesaria.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática a lo largo de su vida útil, ha conseguido desarrollar día a día mayores y mejores herramientas de evaluación que permiten diagnosticar el estatus real de las instituciones. Dichas herramientas perfeccionan el desempeño institucional y las circunscriben a sus ámbitos de actuación y al cumplimiento de las líneas estratégicas, las metas y los objetivos específicos de los programas.

La evaluación del entorno interno y externo sobre el desempeño institucional en la modernidad de la vida del Estado de México, trae como consecuencia, la aplicación de una amplia gama de conocimientos, habilidades y experiencias para reducir el grado de vulnerabilidad de los diferentes problemas estatales surgidos de los análisis detallados de los grados de riesgo, en los que vive y funcionan las instituciones.

Direccionamiento Estratégico. De los resultados obtenidos a través del diagnóstico estratégico, es necesario redefinir y decidir con claridad, la dirección que deben seguir las instituciones y las organizaciones, y dando respuesta a preguntas como; ¿Son vigentes las tareas sustantivas de la institución?, ¿Podría efficientarse su operación y administración para alcanzar los actuales, o incluso nuevos objetivos y metas?, ¿Existe la posibilidad de que la institución a través de otras herramientas administrativas o financieras pueda dar respuesta a las necesidades del futuro?, ¿Se cuenta con la actitud, los apoyos y el ánimo necesario para seguir adelante aun

cuando deba reestructurarse radicalmente? o ¿Es necesario acabar con su existencia y transferir sus atribuciones a otras instituciones?.

En ocasiones, los planteamientos en el sentido de continuar, obligan a las instituciones a iniciar un proceso de reestructuración jurídico-administrativo-financiero, que asegure la posibilidad de visualizar de manera propositiva su futuro, otorgándole los niveles de certeza y confianza que estimulen su continuidad.

Esfuerzos importantes en éste sentido se visualizan en México a través de grandes estrategias como lo es el Programa Nacional de Federalización para el caso específico del Estado de México, el funcionamiento, operación y administración de las instituciones centralizadas y descentralizadas del aparato gubernamental, han sido reguladas a través de rigurosas políticas públicas normativas encaminadas a la creación, reestructuración, fusión o extinción de las mismas.

Con respecto a las instituciones civiles mexiquenses, sean privadas o sociales, el proceso de globalización mundial las ha obligado a replantear sus propios objetivos y metas; sus lineamientos de operación y el redireccionamiento de sus estrategias. Para las instituciones en general, las dos fases revisadas hasta ahora, han sido difíciles, ya que obligan a los estrategas a tomar decisiones de fondo para mantenerse, replantearse o desaparecer.

A partir de la realización del ejercicio hasta aquí descrito, se permite a las instituciones la renovación de sus procesos de planeación estratégica, en los que se definen nuevamente los objetivos y metas a

alcanzar, los principios y la cultura institucional, la definición de los ejes rectores para su desarrollo; en otras palabras para estar en posibilidad de re-elaborar el plan rector de su propio desarrollo institucional para que a partir de éste, se diseñen e implementen de manera específica los programas, proyectos y presupuestos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Marco jurídico. Desde el proceso de planeación estratégica y su correspondiente redireccionamiento, es necesario revisar jurídicamente a las instituciones para que a partir de los instrumentos legales internos y externos que le correspondan, se les otorgue la seguridad jurídica necesaria y puedan actuar legalmente en el ámbito que les corresponde. En el Estado de México, uno de los graves problemas detectados en este sentido para el óptimo funcionamiento de las instituciones, radica en la existencia de lagunas jurídicas y en la ausencia de definición clara de atribuciones, lo que reduce o minimiza el ámbito de actuación de las autoridades institucionales y que converge irremediablemente, en el cumplimiento parcial de las actividades o en su incumplimiento.

Sin embargo, es necesario destacar que en el Estado de México no se parte de cero en este sentido, ya que una de las tareas más importantes de las administraciones gubernamentales recientes, ha consistido en fortalecer el entorno jurídico de la vida institucional mexiquense, al activar las tareas destinadas a la revisión integral de la legislación, para obtener su codificación, simplificación y modernización necesarias. Con estas acciones, las instituciones en general pueden vivir con mayor certeza jurídica en un mundo que legislado de manera práctica, cómoda y de fácil manejo, a través de leyes depuradas y adecuadas a las

condiciones del entorno, lo que permite además, la tranquilidad jurídica, mayor eficiencia y eficacia en los actos jurídicos y mejor desarrollo institucional estatal.

Un eficaz marco jurídico favorece las condiciones para alcanzar mejores niveles de desarrollo humano sustentable, ya que al otorgar las garantías mínimas de protección a la población y a sus bienes, mantiene las libertades de expresión, tránsito y asociación.

Reingeniería Administrativa. Uno de los principales frutos del proceso de planeación estratégica es el conocimiento del desempeño en el funcionamiento de las instituciones, las cuales a partir del análisis de vulnerabilidad y del grado de riesgo en el que se encuentran, pueden transitar a la definición de opciones estratégicas que les permitan redireccionar su línea de actuación y así como alcanzar sus objetivos y metas.

La conclusión de esta etapa, tiene como consecuencia dirigir la atención a la evaluación organizacional de la institución, para determinar si su composición estructural posibilita responder de manera eficiente a esas las estrategias institucionales para el desarrollo.

La evaluación del desempeño organizacional es tradicionalmente confundida con el análisis interno, externo y competitivo de la institución; sin embargo, estos tres últimos tipos de análisis responden únicamente a la primera fase del proceso de planeación, denominado diagnóstico estratégico. La redefinición de nuevas

estrategias motiva a las instituciones a seguir adelante en el rediseño de la estructura de la organización y en la reingeniería de los procesos administrativos, lo que permite en un primer esfuerzo, planear las áreas administrativas necesarias para cumplir con las atribuciones objeto de su creación, y con los objetivos y metas de cada una de las líneas de acción de los ejes rectores del desarrollo en que los que participe. La reestructuración permitirá a las instituciones elaborar los manuales administrativos necesarios para su óptimo funcionamiento, como los de organización, reglamentos internos, manuales de normas y políticas administrativas.

El segundo esfuerzo en esta materia es la reingeniería de procesos, la cual consiste en la revisión, análisis y rediseño de los procesos administrativos, operacionales o productivos más importantes y significativos de las instituciones, los cuales permiten permanentemente evaluar las condiciones en que operan y coadyuvan a eficientar de manera decidida su diaria actividad.

Evaluación del desempeño a través del control de gestión. La literatura organizacional moderna destaca desde la fase de la planeación estratégica, la necesidad de re-direccionar los ejes rectores del desarrollo a partir del control y evaluación de los resultados que se van obteniendo⁴ Para el caso específico del Estado de México, este se lleva a cabo con un típico caso de sistema de control de gestión, el cual, como en la mayoría de los casos, se ejecuta de manera interna en las propias instituciones gubernamentales, ya sea, a través de los órganos de control interno o, a través de las

⁴Hintze Jorge. Control y Evaluación de Gestión y Resultados. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Buenos Aires, Argentina. 1999.

unidades administrativas creadas específicamente para las tareas del control de gestión. En el Estado de México en los últimos años, se han realizado esfuerzos importantes en materia de control y evaluación de las acciones que se emprenden en el gobierno. En administraciones gubernamentales recientes, se diseñó y se ha ido perfeccionando, un sistema de control de gestión a través de indicadores (de gestión, de desempeño y de desarrollo), los cuales se han elaborado para evaluar la eficiencia y eficacia de la gestión pública y descubrir los resultados directos de cada una de las líneas de acción y de las actividades de los programas surgidos de los ejes rectores del desarrollo estatal.

Ha sido tan ambicioso el proyecto, que aún después de varios años, se encuentra en fase de consolidación y perfeccionamiento; se continúan los trabajos para impedir que la abundancia de indicadores, abruma su operatividad; para que su manejo y control sean claros, transparentes y objetivos para que los resultados de los mismos sean interpretados y respondan al objeto último de las acciones del gobierno. El sistema de control de gestión en las condiciones actuales, ha contribuido a la evaluación del desempeño de las acciones de gobierno, y obliga permanentemente al ejecutivo estatal a actuar en consecuencia para racionalizar los recursos. Esto permite a las instituciones tener mayor credibilidad ante la población y por consecuencia mejor calidad en la gobernabilidad que persigue el desarrollo.

La relación entre gobernabilidad y desarrollo humano

El fortalecimiento institucional es la base de la gobernabilidad existente en el Estado; y se constituye además, como uno de los pilares más importantes, para posibilitar los alcances de mejores índices en el desarrollo humano.

En la actualidad existen autores que se preguntan sí el desarrollo humano está en función de la gobernabilidad, a lo que puedo externar que si existe una relación entre ésta y el desarrollo. La gobernabilidad es una característica de la propia sociedad, principalmente de aquella que se encuentra inmersa en el mundo de las instituciones políticas, las cuales, al actuar eficazmente como instancias de gobierno, adquieren la credibilidad de la ciudadanía y la legitimidad de su existencia, lo que permite coadyuvar de manera directa en la posibilidad de influir eficazmente en las acciones tendientes al mejoramiento de los índices de desarrollo humano.

Una de las principales necesidades de los estados en México y en general en los países de América Latina es, sin duda, consolidar sus propias democracias para alcanzar mejores niveles de desarrollo. La transición de una democracia electoral a una democracia ciudadana el más grave de los asuntos democráticos no resueltos, que impiden al ánimo de la población tener la confianza y tranquilidad democrática. Prueba de ello son las estadísticas que muestran que el 54.7% de los latinoamericanos se inclinan por el autoritarismo, sí éste aun les

garantiza una situación económica relativamente estable y solo el 14% tiene confianza en los partidos políticos. Ambos indicadores demuestran desde mi perspectiva, una falta de convicción, derivada probablemente del desconocimiento por la continuidad, el fortalecimiento y el desarrollo de un sistema de partidos y de una democracia ciudadana. Considero válida la observación de que la democracia -como forma de organización humana- es un evento importante surgido de las necesidades humanas de justicia, libertad y progreso, por ello, ante la dinámica vida social, política y económica de los pueblos, sin lugar a duda, ésta nunca podrá encontrar el punto de satisfacción total de cada uno de los seres humanos que viven en éste régimen político.

La parte humana de la democracia es probablemente la más olvidada y atendida en la vida política de los países en Latinoamérica; sin embargo, en el Estado de México las administraciones recientes han otorgado un trato preferencial a la cuestión humanista por encima de la política, lo que ha servido a los quehaceres del gobierno para centrar de manera más eficaz su atención en el ser humano.

Las cuestiones políticas de la gobernabilidad adquirida a través de los procesos democráticos han demostrado en el Estado de México que inciden directamente y sin lugar a dudas en el desarrollo humano de su población, ya que existe una parte de la democracia directamente responsable de salvar los escollos de la desigualdad, la pobreza y la marginalidad de los pueblos.

Pero, ¿Corresponde a la democracia ayudar en la solución de la pobreza y la desigualdad?... es importante puntualizar que una de las características más destacadas de la democracia es la elección

de los representantes del pueblo para ejecutar las acciones de gobierno y que éste, como parte del Estado, tiene la responsabilidad de construir las herramientas para el abatimiento de estos graves problemas de la vida de mexiquense. El “nombramiento” o la elección de los candidatos a competir para alcanzar los cargos públicos del gobierno, deberían estar enfocados a la solución de estos males sociales y económicos. La democracia transformada en gobernabilidad contribuye al posicionamiento de las personas adecuadas para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas, pero no podrán acceder al poder para realizar esta tarea, si no son selectivamente seleccionados por las instancias correspondientes.

Lo anterior debe funcionar; sin embargo, la realidad de México es que todavía el día de hoy, el sistema de partidos impulsa la colocación de actores políticos que defiendan los cotos de poder alcanzados y operados por su propio partido, dejando de lado y en el olvido el desarrollo social y humano del pueblo. Una de las desventajas más significativas de la mayoría de los países latinoamericanos, es sin lugar a duda la pobreza intelectual de su pueblo, que impide la reflexión y el debate político. Las “democracias” autoritarias - aun vigentes- impiden el acceso a la información, lo que además propicia que se inhiba la iniciativa para la renovación e innovación del discurso político.

Conclusión

En el Estado de México se han realizado en la última década esfuerzos importantes para transparentar la información de manera que se ha creado la legislación respectiva, lo cual obliga a los tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial a brindar toda la información que

soliciten los ciudadanos de conformidad a sus necesidades. Si a esto sumamos la libertad de expresión y de asociación, entonces se sientan las bases para la reflexión y el debate.

Sin embargo, la realidad es que no solo con la reflexión y el debate se mejora el índice de desarrollo humano. Con la participación ciudadana y la de los actores políticos se deben diseñar e implementar las políticas públicas que se encausen exclusivamente a organizar las acciones que subsanen los rezagos de la población mexiquense.

Para que el desarrollo humano sostenible en el Estado de México inicie un serio y sólido camino para su consolidación, los gobiernos estatal y municipal -responsables de su preservación, desarrollo y manutención- deben sentar las bases para que la economía combata directamente la pobreza y a la desigualdad, y en una segunda instancia, se desarrollen, apliquen y evalúen políticas con propositivas intenciones de hacer viables los programas de desarrollo social y económico. El desarrollo humano desde la óptica de la consolidación política de la democracia requiere de numerosos recursos.

Bibliografía

Annan, Kofi. La Gobernabilidad eficaz es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**. Foro Gobernabilidad y Agendas Locales. México agosto 6 de 2004.

Gómez, Galán y Sanahuja, José Antonio. **La Cooperación al Desarrollo en un Mundo de cambio, Perspectivas sobre nuevos ámbitos**. CIDEAL. Madrid, España. 2000.

Iguíñiz Echeverría, Javier María. Aportes de la Perspectiva del Desarrollo Humano. Pontificia Universidad Católica del Perú. **Discurso para distinguir al Sr. Mark Malloch Brown, como Dr. Honoris Causa**. Lima, Perú 2004.

Mijares Márquez, Francisco. Algunas dimensiones del Desarrollo Humano. Horizontes de Espiritualidad y Valores. **Revista Horizontes**. México, D.F. 2006.

Mijares Márquez, Francisco. Democracia y Gobernabilidad. UOC, México, 2005.

Mijares Márquez, Francisco. Desafección Política; principal causa de abstencionismo electoral en México. IEEM. México. 2006.

Prats, Joan. Gobernabilidad Democrática para el desarrollo humano, marco conceptual y analítico. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona España, 2004.

Touraine, Alain. América Latina, Política y Sociedad. Espasa Calpe. Madrid. 1989.

Villarreal Martínez, Juan Carlos. Gobernabilidad y Administración Pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Revista IAPEM número 45. México. 2000.



Acuerdo de Convergencia

de Servicios Fijos de Telefonía Local y Televisión y/o Audio Restringidos que se proporcionan a través de Redes Públicas Alámbricas e Inalámbricas

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2006.

Fuente: Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Primero.- Se promueve la convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos, a través de redes alámbricas e inalámbricas incluyendo redes de comunicación vía satélite, misma que tiene los siguientes objetivos:

a) Facilitar la convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la sana competencia entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio de televisión y/o audio restringidos (concesionarios de televisión y/o audio restringidos) y concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio fijo de telefonía local (concesionarios de telefonía local), mediante la interconexión e interoperabilidad eficiente de sus redes, sobre bases de tarifas no discriminatorias, la implementación de la portabilidad de números y el establecimiento de medidas que prevengan subsidios cruzados.

b) Autorizar mediante un procedimiento sumario a los concesionarios de televisión y/o audio restringidos prestar el servicio fijo de telefonía local, así como a

los concesionarios de telefonía local prestar el servicio de televisión y/o audio restringidos.

c) Establecer procedimientos regulatorios y administrativos simplificados y expeditos que permitan la prestación de los servicios fijos de telefonía local y de televisión y/o audio restringidos a través de redes públicas de telecomunicaciones.

d) Establecer plazos para el desarrollo de redes públicas bidireccionales de telecomunicaciones del servicio de televisión y/o audio restringidos (redes bidireccionales de televisión y/o audio restringidos) en áreas donde no existe esta infraestructura, siempre y cuando dicho periodo sienta las bases para el desarrollo de la competencia y la convergencia. En este sentido, se determina un plazo para la implementación de redes bidireccionales distintas de las redes del servicio fijo de telefonía local, con capacidad para ofrecer los servicios fijos de telefonía local y de televisión y/o audio restringidos, promoviendo de esta manera el proceso de competencia y libre concurrencia en la provisión de estos servicios.

Segundo.- Para alcanzar los objetivos antes mencionados, se autoriza a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos, a proporcionar servicios adicionales de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos, según corresponda, de conformidad con las disposiciones que a continuación se indican:

a) Previo cumplimiento de los requisitos correspondientes establecidos en el presente Acuerdo, se adiciona, a los títulos de concesión para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio de televisión y/o audio restringidos, a través de

redes cableadas, por microondas terrenal o vía satélite, el Anexo I que comprende el servicio fijo de telefonía local, cuya prestación queda sujeta al cumplimiento de las condiciones establecidas en el mismo y forma parte del presente Acuerdo.

b) Previo cumplimiento de los requisitos correspondientes establecidos en el presente Acuerdo, se adiciona, a los títulos de concesión para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones que prestan el servicio fijo de telefonía local, alámbrica o inalámbrica, el Anexo II que comprende el servicio de televisión y/o audio restringidos, cuya prestación queda sujeta al cumplimiento de las condiciones establecidas en el mismo y forma parte del presente Acuerdo. En el caso de los concesionarios de telefonía local cuyos títulos de concesión establezcan que no pueden explotar, directa o indirectamente, ninguna concesión de servicios de televisión al público en el país o que tengan restricciones para prestar el servicio adicional de televisión y/o audio restringidos (concesionarios con restricciones), la adición de referencia se realizará en términos del Transitorio Segundo del presente instrumento.

c) Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos podrán determinar libremente, en la banda o bandas de frecuencias que les hayan sido concesionadas con anterioridad, la cantidad de ancho de banda de espectro radioeléctrico que destinarán para la prestación del servicio adicional de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos, siempre y cuando no se afecten la calidad y diversidad de los servicios de telecomunicaciones previamente autorizados por la Secretaría en sus títulos de concesión, que sean modificados en términos del presente Acuerdo, ni se causen interferencias a dichos servicios.

d) Las demás condiciones de los respectivos títulos de concesión y sus anexos quedan vigentes en todos sus términos, con excepción de lo señalado por los Transitorios Segundo y Tercero del presente Acuerdo.

e) Los concesionarios, en términos del artículo 44 de la Ley, deberán aplicar criterios o normas de contabilidad separada, que prevengan efectivamente subsidios cruzados entre la prestación del servicio fijo de telefonía local y del servicio de televisión y/o audio restringidos, de conformidad con la metodología de separación contable por servicio que les resulte aplicable de las dos publicadas en el DOF el 1 de diciembre de 1998, o aquellas que las sustituyan. En caso de que el concesionario comercialice, instale y mantenga directamente equipo terminal para los usuarios deberá llevar contabilidad separada para tales servicios.

f) Para que un mismo agente económico participe de manera simultánea, mediante dos o más concesiones, en la propiedad, operación o explotación de redes públicas de telecomunicaciones establecidas para la prestación del servicio de telefonía local y para la prestación del servicio de televisión y/o audio restringidos o de cualquier otra red pública de telecomunicaciones que preste servicios fijos dentro de la misma localidad o Area de servicio local, deberá obtener previamente la opinión favorable de la COFECO o, en su caso, la autorización de esa Comisión en términos de la legislación aplicable en materia de competencia y libre concurrencia.

g) Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos y que se adhieran al presente Acuerdo, deberán permitir a sus usuarios que tengan contratado el servicio de acceso de banda ancha, la utilización de éste, sin degradación ni trato discriminatorio, para acceder a servicios dentro del marco legal aplicable.

Tercero.- Los concesionarios que deseen iniciar la prestación de cualquiera de los servicios antes mencionados deberán haber cumplido las obligaciones establecidas en las condiciones de su título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, y satisfacer de manera general los siguientes requisitos:

a) Presentar debidamente requisitado el Formato de Solicitud para Prestación de Servicios de Telecomunicaciones Adicionales (Formato de Solicitud) que se agrega como Anexo III, en el que manifiesten su obligación de cumplir los requisitos y condiciones establecidos en este Acuerdo, que les resulten aplicables, el cual se deberá acompañar con los correspondientes comprobantes de pago de derechos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos.

El Formato de Solicitud antes referido, deberá ser presentado ante la Secretaría, sin alteraciones, tachaduras, enmendaduras o cambios, suscrito por representante legal del concesionario debidamente acreditado ante esta dependencia, de lo contrario se prevendrá al promovente para que en un término de 5 (cinco) días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación subsane las deficiencias advertidas, transcurrido dicho plazo sin desahogar la prevención, se desechará el trámite, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17-A de la LFPA.

b) En caso de que el concesionario requiera utilizar las bandas de frecuencias que tenga concesionadas con anterioridad, para la prestación del servicio adicional a los comprendidos en los títulos de concesión correspondientes, deberá comunicar a la Secretaría la cantidad de Megahertz cuyo uso destinará para la prestación del

servicio de que se trate, para efecto de que se fije la contraprestación correspondiente.

La contraprestación al Gobierno Federal será fijada, a propuesta de la COFETEL, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su calidad de autoridad competente en la materia, en términos de lo preceptuado en las disposiciones jurídicas aplicables. Los lineamientos y criterios relativos a la contraprestación que en su oportunidad apruebe la SHCP, podrán ser consultados en la página de Internet de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones: <http://dgpt.sct.gob.mx>, una vez publicados por dicha Dirección General en términos del Transitorio Cuarto del presente Acuerdo. La Secretaría notificará por escrito al concesionario el monto y condiciones para el pago de la contraprestación. El trámite para la fijación de la mencionada contraprestación se realizará en los plazos que establece la LFPA.

La presentación de la documentación a la Secretaría por parte de los concesionarios deberá realizarse en la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, ubicada en el Centro Nacional S.C.T., sita en avenida Universidad y Xola, Cuerpo B, piso 6, colonia Narvarte, código postal 03020, en la Ciudad de México, D.F., de 9:00 a 18:00 horas, en días hábiles.

Cuarto.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), establecerá en un plazo que no exceda de 15 (quince) días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, un Comité Consultivo coordinado por la misma e integrado por concesionarios y expertos en la materia, que contribuya con la COFETEL en el diseño de la resolución relativa a la portabilidad de números a que se alude en el acuerdo Sexto y del Convenio Marco de Interconexión referido en

el acuerdo Quinto, así como para que contribuya con la COFETEL para que ésta resuelva la implementación de la portabilidad, interconexión e interoperabilidad mencionadas en el presente Acuerdo.

Quinto.- La COFETEL, con base en lo dispuesto en los artículos 9-A, fracciones I y X de la Ley y 37 Bis, fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (el Reglamento Interior), y a fin de promover la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, en un plazo máximo de 75 (setenta y cinco) días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, observando lo señalado en el acuerdo Cuarto que antecede con respecto al Comité Consultivo, deberá emitir y publicar en el DOF un Convenio Marco en el que se establezcan las condiciones para la interconexión de las redes de los concesionarios de telefonía local con las redes de los concesionarios de televisión y/o audio restringidos (Convenio Marco de Interconexión), el cual deberá garantizar que la interconexión de estas redes se lleve a cabo, con el mismo trato que los concesionarios de telefonía local se den entre sí, independientemente de la tecnología utilizada en sus redes públicas de telecomunicaciones para proporcionar el servicio fijo de telefonía local, incluyendo entre otros aspectos el establecimiento de convenios compensatorios (también conocidos como “el que factura retiene” o “bill and keep”); dicho Convenio Marco de Interconexión pasará a formar parte integrante del presente Acuerdo como Anexo V.

Sexto.- La COFETEL, conforme a las atribuciones que establecen los artículos 9-A, fracción I de la Ley y 37 Bis, fracción I del Reglamento Interior, en un plazo máximo de 75 (setenta y cinco) días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, observando lo señalado en el acuerdo Cuarto que antecede con

respecto al Comité Consultivo, deberá emitir y publicar en el DOF la resolución relativa a la portabilidad de números que asegure su implementación efectiva, entendida ésta como el cumplimiento de la obligación legal de los concesionarios de telefonía local de proporcionar dicha portabilidad, asegurando las condiciones técnicas y operativas para ofrecerla regularmente a los usuarios que la soliciten.

Dicha resolución pasará a formar parte integrante del presente Acuerdo como Anexo VI, debiendo considerar los siguientes aspectos:

- a) Que se instrumente conforme a las Areas de servicio local en que se divide el país;
- b) Que sea obligatoria para todos los concesionarios que presten el servicio de telefonía local en cada Area de servicio local;
- c) Que se garantice la continuidad de los servicios y capacidades funcionales de las redes actuales, incluyendo los servicios de emergencia y asistencia de operadora;
- d) Que se haga un uso eficiente de los recursos de numeración;
- e) Que se promueva que los concesionarios dependan lo menos posible de instalaciones de red o servicios suministrados por otros operadores;
- f) Que se impida la degradación de la calidad de los servicios o confiabilidad de las redes;
- g) Que se permita la portabilidad, independientemente de la cantidad, de números geográficos y no geográficos, y

h) Que se permita que los usuarios finales soliciten en cualquier momento la portación de sus números al concesionario receptor, el cuál contactará al concesionario donante, iniciando el proceso de portación de manera inmediata.

Séptimo.- En aquellas localidades donde no existan redes bidireccionales de televisión y/o audio restringidos, es decir, las no incluidas en el Anexo IV del presente instrumento, los concesionarios de telefonía local tendrán un periodo de espera de dos años para que se les permita proporcionar el servicio de televisión y/o audio restringidos; dicho plazo se computará a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

Transcurrido el plazo de dos años para la implementación de la bidireccionalidad, los concesionarios de telefonía local podrán iniciar la prestación del servicio de televisión y/o audio restringidos, previo cumplimiento de los requisitos específicos precisados en el presente Acuerdo.

Para que el plazo de espera de dos años sea procedente, los concesionarios de televisión y/o audio restringidos, con interés en prestar el servicio fijo de telefonía local que no cuenten con una red bidireccional, deberán presentar sus planes de inversión y la solución técnica a la COFETEL dentro de los 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, debiendo obtener opinión favorable de dicha Comisión, respecto de la procedencia jurídica y factibilidad de la mencionada solución técnica. Para tales efectos, la COFETEL, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9-A, fracción IV de la Ley, deberá notificar a los concesionarios dentro de los 30 (treinta) días naturales siguientes a la presentación de dicha

información, la opinión que corresponda. En caso de que la COFETEL no notifique a los concesionarios, dentro del plazo antes señalado, la respuesta sobre la opinión favorable solicitada, ésta se tendrá por otorgada.

En caso de que la opinión por parte de la COFETEL no sea favorable con respecto al o los concesionarios de televisión y/o audio restringidos en la localidad de que se trate, dentro de los plazos especificados con anterioridad, los concesionarios de telefonía local, previo cumplimiento de los demás requisitos aplicables de este Acuerdo, podrán iniciar la prestación del servicio de televisión y/o audio restringidos.

Octavo.- Los concesionarios de televisión y/o audio restringidos, podrán iniciar la prestación del servicio adicional de telefonía local fija, una vez que hayan manifestado por escrito a la Secretaría, bajo protesta de decir verdad, su adhesión al presente Acuerdo, incluyendo el Convenio Marco de Interconexión y la resolución relativa a la portabilidad de números que para tal efecto emita y publique en el DOF la COFETEL y hayan adicionado en dicha manifestación escrita su compromiso de hacer las adecuaciones necesarias en su red para permitir la implementación efectiva de esta funcionalidad conforme a los términos y condiciones que se establezcan en la mencionada resolución, así como presentar a la Secretaría el Formato de Solicitud acompañado de los correspondientes comprobantes de pago de derechos a que hace referencia el acuerdo Tercero inciso a) del presente instrumento. De igual forma, deberán expresar por escrito su aceptación a cubrir la contraprestación en el monto y condiciones, que en su caso, se determine por la prestación del servicio adicional de telefonía local fija, de conformidad a lo señalado en el acuerdo Décimo Primero de este instrumento.

En caso de que los concesionarios requieran utilizar bandas de frecuencias que tengan concesionadas con anterioridad, para la prestación del servicio adicional, deberán expresar por escrito su aceptación a cubrir la contraprestación en el monto y condiciones que les hubiere notificado la Secretaría, de conformidad con el acuerdo Tercero inciso b) del presente instrumento.

Noveno.- Los concesionarios de telefonía local que no tienen restricciones para prestar el servicio adicional de televisión y/o audio restringidos, podrán iniciar la prestación de dicho servicio en todas las localidades que cuenten con redes de televisión y/o audio restringidos con bidireccionalidad especificadas en el Anexo IV del presente Acuerdo, una vez que hayan manifestado por escrito a la Secretaría, bajo protesta de decir verdad, su adhesión al presente Acuerdo, incluyendo el Convenio Marco de Interconexión y la resolución relativa a la portabilidad de números que para tal efecto emita y publique en el DOF la COFETEL y hayan adicionado en dicha manifestación escrita su compromiso de hacer las adecuaciones necesarias en su red para permitir la implementación efectiva de esta funcionalidad, conforme a los términos y condiciones que se establezcan en la mencionada resolución, así como presentar a la Secretaría el Formato de Solicitud acompañado de los correspondientes comprobantes de pago de derechos a que hace referencia el acuerdo Tercero inciso a) del presente instrumento. De igual forma, deberán expresar por escrito su aceptación a cubrir la contraprestación en el monto y condiciones, que en su caso, se determine por la prestación del servicio adicional de televisión y/o audio restringidos, de conformidad a lo señalado en el acuerdo Décimo Primero del presente instrumento.

En caso de que los concesionarios requieran utilizar bandas de frecuencias que tengan concesionadas con anterioridad, para la prestación del servicio adicional, deberán expresar por escrito su aceptación a cubrir la contraprestación en el monto y condiciones que les hubiere notificado la Secretaría, de conformidad con el acuerdo Tercero inciso b) del presente instrumento.

En aquellas localidades donde no existan redes bidireccionales de televisión y/o audio restringidos, se respetará el periodo de espera de dos años, conforme a las condiciones establecidas en el acuerdo Séptimo del presente instrumento.

Los concesionarios con restricciones, deberán estarse a lo dispuesto en el acuerdo Décimo y Transitorio Segundo del presente instrumento.

Décimo.- Los concesionarios con restricciones, que estén interesados en la modificación de sus títulos de concesión para iniciar la prestación del servicio adicional de televisión y/o audio restringidos en la localidad o localidades de que se trate, deberán obtener de la COFETEL, con base en lo dispuesto en los artículos 9-A, fracciones IV, X y XIII de la Ley y 37 Bis, fracciones XIII y XVII del Reglamento Interior, opinión favorable de cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Respecto de interconexión e interoperabilidad

a) Haber suscrito el convenio de interconexión y que la interconexión ha sido implementada para permitir la interoperabilidad eficiente de las redes respectivas, con los concesionarios de televisión y/o audio restringidos cuyas redes cuenten con bidireccionalidad, en la localidad o localidades de que se trate y que a mas tardar a los 15 (quince) días naturales posteriores a la publicación en el DOF tanto del Convenio

Marco de Interconexión como de la resolución relativa a la portabilidad de números emitidos por la COFETEL, se hayan adherido a estos documentos y al presente Acuerdo. Dicho convenio de interconexión debió haberse suscrito dentro de los 60 (sesenta) días naturales siguientes al vencimiento del plazo antes mencionado.

b) Informar de aquellos casos en que no se suscriban algún o algunos convenios de interconexión dentro del plazo de 60 (sesenta) días naturales referido en el inciso que antecede, por causas no imputables a los concesionarios con restricciones, para que la COFETEL, lo tome en consideración al momento de emitir la opinión favorable de cumplimiento.

c) Informar, anexando el soporte técnico avalado por un perito en telecomunicaciones, de aquellos casos en que habiendo suscrito el convenio de interconexión a que se refiere el inciso a) que antecede, la interconexión no ha sido implementada para permitir la interoperabilidad eficiente de las redes respectivas dentro de los 60 (sesenta) días naturales siguientes a la suscripción del mismo por causas no imputables a los concesionarios con restricciones, para que la COFETEL, lo tome en consideración al momento de emitir la opinión favorable de cumplimiento.

2. Haber implementado de forma efectiva la portabilidad de números en su red para el servicio fijo de telefonía local, conforme a los términos y condiciones de la resolución que para tal efecto emita la COFETEL referida en el acuerdo Sexto del presente instrumento, en la localidad o localidades en donde los concesionarios de televisión y/o audio restringidos, cuyas redes cuenten con bidireccionalidad y que a más tardar a los 15 (quince) días naturales posteriores a la publicación en el

DOF tanto del Convenio Marco de Interconexión como de la resolución relativa a la portabilidad de números emitidos por la COFETEL, se hayan adherido a estos documentos y al presente Acuerdo. En caso de que la portabilidad de números no se realice por causas no imputables a los concesionarios con restricciones, estos deberán informar tal situación a la COFETEL, para que la tome en consideración al momento de emitir la opinión favorable de cumplimiento.

La opinión favorable de cumplimiento se emitirá sin perjuicio de que los concesionarios con restricciones, implementen la portabilidad de números en todas las Areas de servicio local en donde prestan el servicio de telefonía local, conforme a los términos y condiciones que se establezcan en la resolución que para tal efecto emita la COFETEL.

3. Haber satisfecho las obligaciones establecidas en las condiciones de sus títulos de concesión.

4. Haber cubierto el pago, beneficio económico o contraprestación a favor del Gobierno Federal, que en su caso, se autorice conforme a los párrafos tercero y cuarto del acuerdo Décimo Primero del presente instrumento.

Una vez que la COFETEL reciba de los concesionarios con restricciones, la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos señalados en este acuerdo Décimo, deberá resolver lo procedente dentro de un plazo de 60 (sesenta) días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la citada documentación a la COFETEL.

En caso de que ésta resuelva que no procede otorgar la opinión favorable de cumplimiento, deberá notificar a los concesionarios de

aquellos requisitos que no se hubieran cumplido, concediéndoles un plazo adicional de 15 (quince) días naturales contados a partir de la notificación a los concesionarios, para que cumplan con dichos requisitos, debiendo la COFETEL resolver lo procedente dentro de un plazo de 15 (quince) días naturales contados a partir de la recepción de la información complementaria; en el supuesto de que en dicho plazo los concesionarios no cumplan con los requisitos, deberán iniciar un nuevo procedimiento de obtención de opinión favorable de cumplimiento ante la COFETEL.

En caso de que la COFETEL no notifique a los concesionarios con restricciones, la respuesta sobre la opinión favorable de cumplimiento solicitada, dentro de los plazos antes señalados, ésta se tendrá por otorgada.

En aquellas localidades donde no existan redes bidireccionales de televisión y/o audio restringidos, se respetará el periodo de espera de dos años, conforme a las condiciones establecidas en el acuerdo Séptimo del presente instrumento.

En caso de que los concesionarios cuyos títulos de concesión queden modificados conforme al Transitorio Segundo del presente Acuerdo, requieran utilizar bandas de frecuencias que tengan concesionadas con anterioridad, para la prestación del servicio adicional, deberán expresar por escrito su aceptación a cubrir la contraprestación en el monto y condiciones que les hubiere notificado la Secretaría, de conformidad con el acuerdo Tercero inciso b) del presente instrumento.

Décimo Primero.- La COFETEL, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9-A, fracción IV de la Ley, dentro de los 90 (noventa)

días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, deberá evaluar y emitir opinión a la Secretaría respecto de la procedencia de establecer una contraprestación a los concesionarios que soliciten la autorización de la Secretaría para prestar los servicios adicionales precisados en los acuerdos Octavo, Noveno y Décimo del presente instrumento. En el supuesto de considerar procedente el establecimiento de la contraprestación en mención, la COFETEL, en ejercicio de sus atribuciones contenidas en el artículo 37 Bis, fracciones V y XXIII del Reglamento Interior, propondrá a la SHCP la contraprestación correspondiente, a fin de que ésta fije el monto de la misma, en términos de lo preceptuado en las disposiciones jurídicas aplicables; dicho procedimiento deberá ajustarse a los plazos establecidos en ley.

Con respecto a los concesionarios con restricciones, en caso de que la COFETEL considere procedente el establecimiento de la contraprestación por la prestación del servicio adicional de televisión y/ o audio restringidos y fijado el monto de la misma por parte de la SHCP, la COFETEL, previo a la emisión de la opinión favorable de cumplimiento, deberá notificar a la Secretaría el monto de dicha contraprestación, para que sea establecida en la modificación de los títulos de concesión correspondientes.

Por otra parte, con relación a los concesionarios con restricciones, incluyendo a Teléfonos de México, S.A. de C.V., dentro de los 75 (setenta y cinco) días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Acuerdo, la COFETEL, en ejercicio de sus atribuciones contenidas en el artículo 37 Bis, fracciones V y XXIII del Reglamento Interior, realizará y presentará a la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID), los dictámenes legales y económico-financieros, a fin de fundar y motivar la procedencia, en su caso, de que el Gobierno Federal reciba un pago,

beneficio económico o contraprestación por suprimir las prohibiciones que tengan los concesionarios con restricciones incluyendo a Teléfonos de México, S.A. de C.V., para explotar, directa o indirectamente alguna concesión de servicios de televisión al público en el país o para prestar el servicio adicional de televisión y/o audio restringidos. En caso de que, de los dictámenes realizados y presentados ante la CID, la COFETEL determine procedente el establecimiento de un pago, beneficio económico o contraprestación a favor del Gobierno Federal, por la modificación de los títulos de concesión de los concesionarios con restricciones, ésta lo propondrá a la SHCP, en términos de lo preceptuado en las disposiciones jurídicas aplicables; dicho procedimiento deberá ajustarse a los plazos establecidos en ley.

En su caso, la COFETEL dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes a que la SHCP haya autorizado el monto del pago, beneficio económico o contraprestación a favor del Gobierno Federal, por la modificación de los títulos de concesión de los concesionarios con restricciones, les notificará el monto correspondiente para que sea cubierto previo a la emisión de la opinión favorable de cumplimiento, a que hace referencia el acuerdo Décimo que antecede.

Transitorios

Primero.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Para que se puedan modificar los títulos de concesión de los concesionarios con restricciones, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Manifiestar por escrito a la Secretaría, bajo protesta de decir verdad, su adhesión al presente Acuerdo, incluyendo el Convenio Marco de Interconexión y la resolución relativa a la portabilidad de números que para tal efecto emita y publique en el DOF la COFETEL.

2. Suscribir el convenio de interconexión con los concesionarios de televisión y/o audio restringidos cuyas redes cuenten con bidireccionalidad a que hace referencia el acuerdo Décimo del presente instrumento. En aquellos casos en que no se suscriban algún o algunos convenios de interconexión por causas no imputables a los concesionarios con restricciones, éstos deberán informar tal situación a la COFETEL, para que la tome en consideración al emitir la opinión favorable de cumplimiento.

3. Implementar la interconexión que permita la interoperabilidad eficiente de las redes respectivas, dentro de los 60 (sesenta) días naturales siguientes al vencimiento del plazo para la suscripción de los convenios de interconexión. En caso de que la interconexión no se realice por causas no imputables a los concesionarios con restricciones, éstos deberán informar tal situación a la COFETEL, para que la tome en consideración al emitir la opinión favorable de cumplimiento prevista en el acuerdo Décimo del presente instrumento.

4. Implementar de forma efectiva, dentro de los 135 (ciento treinta y cinco) días naturales siguientes a la emisión y publicación en el DOF tanto del Convenio Marco de Interconexión como de la resolución relativa a la portabilidad de números emitidos por la COFETEL, la portabilidad de números en su red para el servicio fijo de telefonía local a que se hace referencia en el acuerdo Décimo del presente instrumento. En caso de que la portabilidad de números no se realice por causas no imputables

a los concesionarios con restricciones, estos deberán informar tal situación a la COFETEL, para que la tome en consideración al emitir la opinión favorable de cumplimiento.

5. Haber cubierto el pago, beneficio económico o contraprestación a favor del Gobierno Federal que, en su caso, se autorice conforme a los párrafos tercero y cuarto del acuerdo Décimo Primero del presente instrumento.

Satisfechos los anteriores requisitos, los concesionarios de telefonía local, que estén interesados en la modificación de sus títulos de concesión para eliminar las restricciones para la prestación del servicio adicional de televisión y/o audio restringidos, solicitarán a la Secretaría la modificación de sus títulos de concesión adjuntando la opinión favorable de cumplimiento emitida por la COFETEL de conformidad al acuerdo Décimo del presente instrumento, así como el Formato de Solicitud y los correspondientes comprobantes de pago de derechos a que hace referencia el acuerdo Tercero inciso a) del presente instrumento.

El Titular de la Secretaría, dentro de los 15 (quince) días naturales siguientes a la presentación de la mencionada solicitud de modificación al título de concesión, en términos de lo establecido en dicho título y tomando en consideración la opinión favorable de cumplimiento emitida por la COFETEL, resolverá de manera fundada y motivada, lo conducente respecto de la modificación solicitada. Una vez otorgada la modificación correspondiente, los concesionarios quedarán autorizados para la prestación de dicho servicio en todas las localidades que cuenten con redes de televisión y/o audio restringidos con bidireccionalidad especificadas en el Anexo IV del presente Acuerdo.

Tercero.- Queda sin efectos la restricción de la utilización máxima de 72 MHz, dentro de la banda o bandas de frecuencias que les hayan sido concesionadas con anterioridad a los concesionarios de los servicios de televisión y/o audio restringidos por microondas terrenal, establecida en los Acuerdos, y sus respectivos Anexos, por los que se permite a dichos concesionarios prestar el servicio fijo de transmisión bidireccional de datos y el servicio de transporte de señales del servicio local, a través de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para uso determinado, publicados en el DOF el 18 de diciembre de 2003 y 5 de enero de 2005, respectivamente. Lo anterior, sin perjuicio de cumplir con lo establecido en el acuerdo Tercero inciso b) del presente instrumento.

Cuarto.- La Secretaría publicará en la página de Internet de la Dirección General de Política de Telecomunicaciones: <http://dgpt.sct.gob.mx>, los lineamientos y criterios para la contraprestación que deberán cubrir los concesionarios al Gobierno Federal por la prestación del servicio adicional fijo de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos utilizando bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico que les hayan sido concesionadas con anterioridad, dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes a la aprobación de los mismos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De igual forma, la Secretaría publicará en la mencionada página de Internet los lineamientos y criterios que en su caso, la SHCP fije para la contraprestación por la autorización para prestar los servicios adicionales precisados en los acuerdos Octavo, Noveno y Décimo y/o los lineamientos y criterios que en su caso, la SHCP

autorice para el pago, beneficio económico o contraprestación por la modificación de los títulos de concesión para eliminar las restricciones para la prestación del servicio de televisión y/o audio restringidos a que se hace referencia en el acuerdo Décimo Primero del presente instrumento, dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes a la aprobación de los mismos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Quinto.- A fin de continuar con la estrategia de convergencia de servicios, instruida en la fracción VIII del acuerdo QUINTO del “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la presentación de los programas de mejora regulatoria 2005-2006 de mejora de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal”, publicado en el DOF el 11 de agosto de 2005, la COFETEL, conforme a las atribuciones que establece el artículo 37 Bis, fracción XXIII del Reglamento Interior, dentro de los 90 (noventa) días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, deberá realizar los estudios correspondientes para determinar la contraprestación que deberán pagar los concesionarios de redes públicas de radiotelefonía móvil con tecnología celular, los concesionarios de redes públicas del servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas, los concesionarios del servicio de radiolocalización móvil de personas y los concesionarios del servicio de comunicación personal de banda angosta, que prestan servicios móviles terrestres, para que puedan proporcionar los servicios de voz, datos y video que su infraestructura les permita y proponer la misma a la SHCP, a fin de que ésta fije el monto de dicha contraprestación, en términos de lo preceptuado en las disposiciones jurídicas aplicables.

Una vez recibida la opinión de la COFETEL respecto de la solicitud presentada por los concesionarios referidos en el párrafo que antecede, interesados en proporcionar servicios adicionales de voz, datos o video, según corresponda, así como el monto de la contraprestación respectiva, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo de 60 (sesenta) días naturales.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de septiembre de dos mil seis.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber.- Rúbrica.

Anexo I

Anexo del título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones que presta el servicio de televisión y/o audio restringidos a través de redes cableadas, microondas terrenal o vía satélite, por el cual se adiciona la prestación del servicio fijo de telefonía local, que otorga el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el que queda sujeto a las siguientes:

Condiciones

1. Definición de términos. Para efectos del presente Anexo, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se indica:

1.1. Comisión: la Comisión Federal de Telecomunicaciones;

1.2. Concesión: el título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones;

1.3. Ley: la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995;

1.4. Planes Técnicos Fundamentales: el Plan Técnico Fundamental de Señalización y el Plan Técnico Fundamental de Numeración, publicados

el 21 de junio de 1996, en el Diario Oficial de la Federación, y los que en lo sucesivo emita la Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley y en la Regla Trigésima tercera de las Reglas del Servicio Local;

1.5. Red: la red pública de telecomunicaciones objeto de la Concesión;

1.6. Reglas: las Reglas del Servicio Local, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1997 o las que en lo sucesivo las complementen o sustituyan, y

1.7. Servicio fijo de telefonía local: servicio de telecomunicaciones prestado por un Concesionario a sus usuarios con equipos terminales que tienen una ubicación geográfica determinada mediante la conducción de tráfico telefónico público conmutado dentro de una misma Area de servicio local por el que se cobra una tarifa independiente de la distancia.

2. Servicio comprendido. En el presente Anexo se encuentra comprendido el siguiente servicio:

2.1. El servicio fijo de telefonía local, de conformidad con los parámetros y criterios de interconexión e interoperabilidad y demás disposiciones técnicas y administrativas que se establecen en las Reglas y en el presente Anexo, que incluye:

2.1.1. Servicios especiales de conformidad con lo establecido en el Plan Técnico Fundamental de Numeración y la regulación específica que al efecto emita la Comisión;

2.1.2. La venta o arrendamiento de capacidad de la Red;

2.1.3. La comercialización de la capacidad adquirida de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones con las que el concesionario tenga celebrados los convenios correspondientes;

2.1.4. Telefonía pública;

2.1.5. Videoconferencia y videotelefonía.

De igual forma, el Concesionario se obliga a cumplir en todo momento con la Ley, los Planes Técnicos Fundamentales, Normas Oficiales Mexicanas, los reglamentos, reglas y demás disposiciones administrativas que le sean aplicables.

3. Otros servicios. El servicio comprendido en el presente Anexo se debe entender limitativamente; por tanto, cualquier otro servicio que el Concesionario pretenda proporcionar requerirá de la respectiva concesión, permiso, autorización o registro de la Secretaría o de la Comisión, según sea el caso, de acuerdo a lo establecido por la Ley y demás disposiciones aplicables.

4. Cobertura de la Red. El Concesionario proporcionará el servicio a que se refiere el presente Anexo en forma no discriminatoria en cualquier parte del área de cobertura donde su Red cuente con la capacidad para la prestación del mismo.

No obstante lo anterior, toda la infraestructura del Concesionario con la que se provea este servicio deberá también utilizarse para prestar el o los servicios comprendidos en la Concesión.

5. Prestación del servicio objeto del presente Anexo.- En la prestación del servicio, el Concesionario deberá ajustarse a lo siguiente:

5.1. El Concesionario podrá instalar infraestructura de acceso a los usuarios de cualquier capacidad o formato estándar existente a solicitud de los mismos y podrá ofrecer por dicho acceso el servicio comprendido en el presente Anexo, y

5.2. Cuando el Concesionario contrate la provisión de capacidad de otros concesionarios, a fin de complementar su Red para la prestación del servicio comprendido en el presente Anexo, el Concesionario deberá inscribir en el Registro de Telecomunicaciones los contratos correspondientes dentro de los 15 días hábiles posteriores a la fecha de celebración de los mismos.

6. Operación del servicio a través de la Red. La operación del servicio comprendido en el presente Anexo, no deberá afectar o interferir de manera alguna los servicios de otras redes públicas de telecomunicaciones, asimismo, para operar el servicio antes referido, el Concesionario se obliga a cumplir con lo siguiente:

6.1. Para cursar tráfico de larga distancia nacional o internacional, el Concesionario deberá hacerlo a través de un Concesionario de larga distancia, apeguándose en todo momento a lo dispuesto en las Reglas del Servicio de Larga Distancia, las Reglas de Telecomunicaciones Internacionales, los Planes Técnicos Fundamentales y en cualquier otra disposición que resulte aplicable o que llegare a sustituir a las anteriores, y

6.2. Las llamadas telefónicas cuyo destino sea fuera de la Red del concesionario pero dentro de la misma Area de servicio local, deberán ser conducidas a través de otro Concesionario local debidamente autorizado con el que se tenga establecido convenio de interconexión y conforme a lo dispuesto en las Reglas.

7. Control de acceso a las señales del servicio. El Concesionario se obliga a realizar el procesamiento de señales del servicio materia del presente Anexo, de tal manera que las mismas sólo puedan ser recibidas y/o transmitidas por equipos terminales que permitan al Concesionario controlar el acceso a las señales de conformidad con las condiciones de los servicios.

8. Obligación de entrega del número telefónico que identifica el origen de la llamada.

El Concesionario deberá cumplir con lo dispuesto en la fracción X del artículo 43 de la Ley, así como en las disposiciones establecidas en el Plan Técnico Fundamental de Señalización. Al efecto, el Concesionario deberá enviar a las centrales del concesionario de servicio local o de larga distancia al que entregue el Tráfico público conmutado, la información que se estipula en dichas disposiciones, así como la información referente al número del abonado de origen y de destino. Por lo anterior, el Concesionario no podrá reoriginar llamadas de larga distancia para entregarlas como locales, ni sustituir o incorporar un número de "A" que no corresponda al número de origen de la llamada.

9. Uso exclusivo de los enlaces de interconexión contratados para la recepción y enrutamiento del tráfico. Todo Tráfico público conmutado que se curse entre dos Concesionarios de servicio local, de un

Concesionario de servicio local a un Concesionario de larga distancia o de un Concesionario de larga distancia a un concesionario de servicio local, deberá conducirse a través de enlaces de interconexión ajustándose a los convenios correspondientes, sin modificar los números de origen o de destino.

10. Calidad del servicio. Hasta en tanto la Comisión no emita las disposiciones administrativas de carácter general que establezcan los parámetros de calidad de servicio aplicables a la prestación del servicio a que se refiere el presente Anexo, el Concesionario deberá cumplir con todos y cada uno de los parámetros mínimos que a continuación se refieren:

10.1. El porcentaje de fallas en líneas respecto al total de líneas en servicio, deberá ser como máximo de 4% al mes;

10.2. El porcentaje de reparación de líneas en el día hábil siguiente al de la recepción de la queja, debe ser como mínimo de 80%;

10.3. El porcentaje de reparación de líneas dentro de los 3 días hábiles siguientes al de la recepción de la queja, debe ser como mínimo de 94%;

10.4. El porcentaje de intentos de llamadas en la hora de máximo tráfico que recibe el tono de marcar en 4 segundos, deberá ser al menos de 99%;

10.5. El porcentaje de establecimiento de llamadas locales que lleguen a su destino en la hora de máximo tráfico, independientemente si está ocupado o no contesta el número deseado y sin considerar los casos

de marcación incompleta o número inexistente, deberá ser como mínimo de 97%;

10.6. El porcentaje de contestación de operadora para los servicios de información de números de directorio y para recepción de quejas será como mínimo del 92%;

10.7. El porcentaje de teléfonos públicos fuera de servicio será del 12 % como máximo, y

10.8. Reparación de la Red o las fallas en el servicio dentro de las 8 horas hábiles siguientes a la recepción del reporte correspondiente.

11. Equipo de Medición y control de calidad. El Concesionario queda obligado, a la fecha de inicio de la prestación del servicio a que se refiere el presente Anexo, a tomar las medidas necesarias para asegurar la precisión y confiabilidad de los equipos que utilice para la medición de la calidad y para la facturación de los servicios. Para estos efectos, el Concesionario deberá efectuar pruebas de calibración a sus equipos y proporcionar a la Comisión, cuando ésta lo requiera, los resultados de las mismas por trimestre calendario y, en su caso, los documentos donde conste que se han realizado los ajustes correspondientes.

Asimismo, el Concesionario deberá mantener los registros de la información generada por los equipos de medición que la Comisión determine.

12. Cobertura y conectividad social y rural. El Concesionario coadyuvará con el Gobierno Federal en la prestación de servicios de carácter social

y rural, durante la vigencia de su Concesión en el área de cobertura autorizada, a cuyo efecto suministrará en su caso servicios, conducción de señales o capacidad de transmisión de su Red para brindar acceso y conectividad en áreas, zonas o localidades que el Gobierno Federal incluya en programas de cobertura y conectividad social y rural o determine que requieran de tales servicios o facilidades.

Para tal efecto, en un plazo que no exceda de 180 (ciento ochenta) días naturales contados a partir de la fecha de su adhesión al presente Acuerdo, el Concesionario deberá concertar con la Secretaría, un programa de cobertura y conectividad social y rural que comprenda su implementación en un periodo de dos años, mismo que deberá contener por lo menos: los servicios a prestar, áreas a cubrir de manera calendarizada, velocidad de transmisión y capacidad de acceso a la Red, número de habitantes beneficiados, así como las tarifas aplicables por el Concesionario, mismas que deberán ser iguales o menores a las más bajas que aplique el Concesionario para comercializar sus servicios o la capacidad de su Red.

Una vez aprobado, este programa tendrá el carácter de obligatorio para el Concesionario quien deberá concertar con la Secretaría un programa similar cada dos años, durante la vigencia de la Concesión, el cual deberá presentarse 360 (trescientos sesenta) días naturales antes de que termine el programa que esté vigente.

El Concesionario no podrá interrumpir la prestación de los servicios de carácter social o rural en una localidad determinada que no cuente con servicios similares proporcionados por otro concesionario o permisionario, salvo causa de fuerza mayor o que cuente con la autorización expresa de la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 51 de la Ley.

13. Equipos de telecomunicaciones. El Concesionario deberá conectar a la Red cualquier equipo terminal del usuario que sea compatible con la misma, el cual deberá estar homologado por la Comisión, por lo que no podrá obligar al usuario a adquirir dichos equipos directamente con él ni con ningún otro proveedor en particular. De igual forma, el Concesionario no deberá condicionar al usuario la prestación del servicio a que se refiere el presente Anexo, a la contratación de otros bienes o servicios.

14. Facturación. Los sistemas de facturación del Concesionario, respecto del servicio que comprende este Anexo, deberán ser aprobados por la Comisión, previamente a su aplicación.

15. Tarifas desagregadas en la prestación de los servicios de interconexión. Los servicios de medición, tasación, facturación, cobranza y servicios de información de directorio que provea el Concesionario en la interconexión de su red pública de telecomunicaciones con la de otro concesionario de servicio local, deberán prestarse mediante el cobro de tarifas desagregadas registradas ante la Comisión, que no resulten discriminatorias respecto de aquéllas que el propio Concesionario aplique por llevar a cabo funciones similares a otros proveedores de servicio, a sus afiliadas, subsidiarias y filiales, o a las que impute en la contabilidad separada por servicios a su propia operación.

16. Trato no discriminatorio. Para la prestación del servicio a que se refiere el presente Anexo, queda prohibido que el Concesionario establezca privilegios o distinciones a favor o en contra de determinadas personas físicas o morales en forma discriminatoria. Asimismo, el Concesionario elaborará un plan sobre las medidas y adecuaciones que establecerá para satisfacer las necesidades de comunicación de

usuarios con discapacidad, con la finalidad de que éstos tengan acceso al servicio comprendido en este Anexo.

17. Atención de solicitudes. A partir del inicio de la prestación del servicio contemplado en el presente Anexo, el Concesionario se obliga a atender cualquier solicitud de dicho servicio en un plazo máximo de 30 días naturales después de que reciba la solicitud y a disminuir en 5 días naturales el plazo máximo mencionado por cada año sucesivo, hasta que el plazo máximo sea de 10 días naturales.

18. Servicios de emergencia. Sin perjuicio a lo señalado en la Concesión, el Concesionario deberá dar prioridad a la instalación y reparación del servicio a que se refiere el presente Anexo, destinados a las organizaciones que presten servicios de emergencia. Asimismo, el Concesionario deberá proporcionar gratuitamente a sus usuarios los servicios de llamadas de emergencia dentro de su área de cobertura, tales como llamadas a la Policía, Bomberos, Cruz Roja y al Sistema Nacional de Atención de Emergencias de la Ciudadanía (Código de Servicios Especiales 066) y, en su caso, a otras organizaciones que presten servicios de emergencia.

19. Información a Usuarios. El concesionario deberá tener a disposición del usuario boletines informativos en medios impresos y electrónicos sobre los servicios que ofrece, en términos del artículo 68, segundo párrafo de la Ley. La información que proporcione el concesionario deberá, por lo menos, describir de forma sencilla y completa cómo opera el servicio, indicar el momento a partir del cual inicia el cobro del servicio, explicar el contenido de la factura, detallar los descuentos por horarios especiales o por volumen si aplica, explicar el redondeo de tiempo si aplica, listar los servicios o funcionalidades optativos,

listar los servicios o funcionalidades que han sido activados a priori pero que puede cancelar, listar los servicios que puede contratar con otros concesionarios, tener mapas del área de cobertura, efectuar comparaciones entre los distintos planes tarifarios que el propio concesionario ofrece y proporcionar una guía de orientación para que el usuario elija el plan tarifario que más se adecue a sus requerimientos de comunicación.

20. Recepción de quejas. El Concesionario deberá establecer un sistema para la recepción de quejas y reparación de fallas del servicio a que se refiere el presente Anexo, a través de la marcación de los códigos asignados en el Plan Técnico Fundamental de Numeración para este propósito, que funcione las 24 horas del día, todos los días del año. Asimismo, el Concesionario deberá elaborar mensualmente un reporte que incluya la incidencia de fallas por tipo, las acciones correctivas adoptadas y las bonificaciones realizadas, mismo que deberá presentar a la Comisión cuando ésta lo requiera.

21. Contratos. El Concesionario deberá someter a la aprobación de la Comisión, previo a su aplicación, los modelos de contratos a ser celebrados con los usuarios relacionados con la prestación del servicio comprendido en el presente Anexo, de conformidad con la Ley, Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones legales aplicables.

22. Verificación de enlaces dedicados. Para la prestación del servicio comprendido en el presente Anexo a otras redes públicas o redes privadas de telecomunicaciones, el Concesionario y sus respectivos usuarios reconocen la facultad de la Comisión de requerir cualquier información respecto de los enlaces dedicados y la de verificar, por sí misma o por conducto de un auditor, el tipo de tráfico cursado a través

de los enlaces, así como el uso y funcionamiento de los mismos en las instalaciones del Concesionario.

23. Otras obligaciones del Concesionario. En un plazo de 60 días naturales contados a partir del inicio de la prestación del servicio comprendido en el presente Anexo, el Concesionario deberá realizar las adecuaciones pertinentes a los sistemas de quejas y reparación de fallas, de facturación y al código de prácticas comerciales. Asimismo, el Concesionario deberá tener a disposición de la Comisión y del público en general en sus oficinas comerciales o centros de atención al público, un código de prácticas comerciales en el que se describirá, en forma clara y concisa, los diferentes servicios que proporcione el Concesionario, la metodología de facturación y aplicación de tarifas correspondientes, y deberá reproducir las estipulaciones contenidas en los contratos de prestación de servicios, asimismo describirá los procedimientos y herramientas para la recepción, seguimiento y resolución de quejas de los usuarios. La Comisión podrá solicitar la modificación de sus términos con base en la opinión que en su caso emita la Procuraduría Federal del Consumidor.

24. Separación contable. A partir de la fecha en que el Concesionario preste el servicio comprendido en el presente Anexo, deberá incluir este servicio en su contabilidad conforme a la metodología de separación contable por servicio aplicable a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones publicada en el DOF el 1 de diciembre de 1998, o aquella que la sustituya.

En caso de que el concesionario comercialice, instale y mantenga directamente equipo terminal para los usuarios deberá llevar contabilidad separada para tales servicios.

25. Causas de revocación. La prestación del servicio comprendido en el presente Anexo deberá sujetarse en todo momento a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables. De conformidad con el Artículo 38 fracción IV de la Ley, el incumplimiento de las obligaciones o condiciones establecidas en el presente Anexo podrá ser causal de revocación de la Concesión.

26. Información. Sin perjuicio de las facultades de la Comisión de requerir otra información al Concesionario, en términos del artículo 68 de la Ley, éste deberá entregar a la Comisión dentro de los 150 días naturales, contados a partir de la fecha del cierre del ejercicio correspondiente:

26.1. Los estados financieros auditados, desglosados por servicio y, en su caso, por área geográfica, y

26.2. Descripción de los principales activos fijos que comprende la Red del Concesionario, de conformidad con los formatos que establezca la Comisión.

De igual forma, deberá presentar a la Comisión, cuando ésta lo requiera, la información estadística de indicadores de operación generada por la Red, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto expida la Comisión.

27. Inscripción en el Registro de Telecomunicaciones. El Concesionario deberá inscribir el presente Anexo en el Registro de Telecomunicaciones.

Anexo II

Anexo del título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones que presta el servicio fijo de telefonía local a través de redes alámbricas y/o inalámbricas, por el cual se adiciona la prestación del servicio de televisión y/o audio restringidos, que otorga el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el que queda sujeto a las siguientes:

Condiciones

1. Definición de términos. Para efectos del presente Anexo, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se indica:

1.1. Comisión: la Comisión Federal de Telecomunicaciones;

1.2. Concesión: el título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones;

1.3. Ley: la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995;

1.4. Red: la red pública de telecomunicaciones objeto de la Concesión, y

1.5. Reglamento: el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de febrero de 2000.

2. Servicio comprendido. En el presente Anexo se encuentra comprendido el servicio de televisión y/o audio restringidos, según se define en el artículo 2 del Reglamento y su prestación se sujetará a lo dispuesto en el mismo y demás ordenamientos legales que resulten aplicables.

3. Otros servicios. El servicio comprendido en el presente Anexo se debe entender limitativamente; por tanto, cualquier otro servicio que el Concesionario pretenda proporcionar requerirá de la respectiva concesión, permiso, autorización o registro de la Secretaría o de la Comisión, según sea el caso, de acuerdo a lo establecido por la Ley y demás disposiciones aplicables.

4. Cobertura de la Red. El Concesionario proporcionará el servicio comprendido en el presente Anexo en forma no discriminatoria en cualquier parte del área de cobertura donde su Red cuente con la capacidad para la prestación del mismo.

No obstante lo anterior, toda la infraestructura del Concesionario con la que se provea este servicio deberá también utilizarse para prestar el o los servicios comprendidos en la Concesión.

5. Control de acceso a las señales del servicio. El Concesionario se obliga a realizar el procesamiento de señales del servicio materia del presente Anexo, de tal manera que las mismas sólo puedan ser recibidas y/o transmitidas por equipos terminales que permitan al Concesionario controlar el acceso a las señales de conformidad con las condiciones de los servicios.

6. Equipos de telecomunicaciones. El Concesionario deberá conectar a la Red cualquier equipo terminal del usuario que sea compatible con la misma, el cual deberá estar homologado por la Comisión, por lo que no podrá obligar al usuario a adquirir dichos equipos directamente con él ni con ningún otro proveedor en particular. De igual forma, el Concesionario no deberá condicionar al usuario la prestación del servicio a que se refiere el presente Anexo, a la contratación de otros bienes o servicios.

7. Ubicación del centro de recepción y control de señales. El centro de recepción y control de señales deberá ubicarse dentro de la localidad a servir, salvo que la Comisión autorice, previamente y por escrito, una ubicación distinta.

8. Cambio de ubicación del centro de recepción y control de señales. Cuando el Concesionario requiera cambiar en todo o en parte la ubicación de un centro de recepción y control de señales, deberá informar por escrito a la Comisión sobre este hecho con al menos 30 días naturales de anticipación, acompañando su escrito con el estudio de las características técnicas correspondientes a la modificación, suscrito por una unidad de verificación o, en ausencia de ésta, firmado por un perito en telecomunicaciones. Lo anterior, salvo que se trate de trabajos de emergencia, en cuyo caso el Concesionario deberá rendir un informe por escrito a la Comisión dentro de los 15 días naturales posteriores a la emergencia.

La Comisión podrá ordenar un nuevo cambio de ubicación del centro de recepción y control, si el cambio de ubicación inicial hubiere provocado interferencias a otros servicios de telecomunicaciones.

9. Verificación del servicio. Para la adecuada verificación técnica, de seguridad y/o programación del servicio comprendido en el presente Anexo por parte de la Comisión y de la Secretaría de Gobernación, el Concesionario se obliga a:

9.1. Grabar todas las transmisiones en vivo, con excepción de las deportivas y musicales que genere, y tener una copia de las mismas en las instalaciones del centro de recepción y control de señales a disposición de la Secretaría de Gobernación durante un plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de transmisión;

9.2. Pagar las contribuciones que se deriven de las inspecciones y monitoreos dentro de los plazos previstos por la legislación aplicable, y

9.3. Poner a disposición del personal de inspección los medios indispensables que le sean requeridos para el cumplimiento de su cometido, en particular, pondrá a disposición del personal de la Secretaría de Gobernación el equipo de grabación necesario para poder verificar la programación, los certificados de aptitud de los locutores, comentaristas y cronistas, y las autorizaciones correspondientes a la programación y a la publicidad.

10. Interferencias. La operación del servicio de televisión y/o audio restringidos no deberá afectar o interferir la recepción de las señales de radiodifusión. Las señales radiodifundidas que se incluyan en el servicio de televisión y/o audio restringidos, se transmitirán en forma íntegra, sin modificaciones, incluyendo publicidad, y con la misma calidad que se utiliza en el resto de los canales de la Red.

11. Programación. El contenido de la programación que transmita el Concesionario se ajustará a las disposiciones legales establecidas o que se establezcan para tal efecto y quedará bajo la vigilancia de la Secretaría de Gobernación conforme a la Ley Federal de Radio y Televisión y al Reglamento.

12. Canales reservados al Estado. El Concesionario deberá reservar canales gratuitamente para la distribución de las señales de televisión que indique la Secretaría, de conformidad con lo señalado en el artículo 22 del Reglamento.

13. Derechos de las señales. El Concesionario queda obligado a contar con los derechos respectivos de las señales que distribuya en su servicio de televisión y/o audio restringidos.

14. Trato no discriminatorio. Para la prestación del servicio a que se refiere el presente Anexo, queda prohibido que el Concesionario establezca privilegios o distinciones a favor o en contra de determinadas personas físicas o morales en forma discriminatoria. Asimismo, el Concesionario elaborará un plan sobre las medidas y adecuaciones que establecerá para satisfacer las necesidades de comunicación de usuarios con discapacidad, con la finalidad de que éstos tengan acceso al servicio comprendido en este Anexo.

15. Atención de solicitudes. A partir del inicio de la prestación del servicio contemplado en el presente Anexo, el Concesionario se obliga a atender cualquier solicitud de dicho servicio en un plazo máximo de 30 días naturales después de que reciba la solicitud y a disminuir en 5 días naturales el plazo máximo mencionado por cada año sucesivo, hasta que el plazo máximo sea de 10 días naturales.

16. Información a Usuarios. El concesionario deberá tener a disposición del usuario boletines informativos en medios impresos y electrónicos sobre los servicios que ofrece, en términos del artículo 68, segundo párrafo de la Ley. La información que proporcione el concesionario deberá, por lo menos, describir de forma sencilla y completa cómo opera el servicio, explicar el contenido de la factura, detallar los descuentos por condiciones especiales que apliquen, listar los servicios o funcionalidades optativos, listar los servicios o funcionalidades que han sido activados a priori pero que puede cancelar, tener mapas del área de cobertura, efectuar comparaciones entre los distintos planes tarifarios que el propio concesionario ofrece y proporcionar una guía de orientación para que el usuario elija el plan tarifario que más se adecue a sus requerimientos.

17. Recepción de quejas. El Concesionario deberá establecer un sistema para la recepción de quejas y reparación de fallas del servicio a que se refiere el presente Anexo, a través de la marcación de los códigos asignados en el Plan Técnico Fundamental de Numeración para este propósito, que funcione las 24 horas del día, todos los días del año. Asimismo, el Concesionario deberá elaborar mensualmente un reporte que incluya la incidencia de fallas por tipo, las acciones correctivas adoptadas y las bonificaciones realizadas, mismo que deberá presentar a la Comisión cuando ésta lo requiera.

18. Contratos. El Concesionario deberá someter a la aprobación de la Comisión, previo a su aplicación, los modelos de contratos a ser celebrados con los usuarios relacionados con la prestación del servicio comprendido en el presente Anexo, de conformidad con la Ley, Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones legales aplicables.

19. Otras obligaciones del Concesionario. En un plazo de 60 días naturales contados a partir del inicio de la prestación del servicio comprendido en el presente Anexo, el Concesionario deberá realizar las adecuaciones pertinentes a los sistemas de quejas y reparación de fallas, de facturación y al código de prácticas comerciales. Asimismo, el Concesionario deberá tener a disposición de la Comisión y del público en general en sus oficinas comerciales o centros de atención al público, un código de prácticas comerciales en el que se describirá, en forma clara y concisa, los diferentes servicios que proporcione el Concesionario, la metodología de facturación y aplicación de tarifas correspondientes, y deberá reproducir las estipulaciones contenidas en los contratos de prestación de servicios, asimismo describirá los procedimientos y herramientas para la recepción, seguimiento y resolución de quejas de los usuarios. La Comisión podrá solicitar la modificación de sus términos con base en la opinión que en su caso emita la Procuraduría Federal del Consumidor.

20. Separación contable. A partir de la fecha en que el Concesionario preste el servicio comprendido en el presente Anexo, deberá incluir este servicio en su contabilidad conforme a la metodología de separación contable por servicio que le resulte aplicable de las dos publicadas en el DOF el 1 de diciembre de 1998, o aquellas que las sustituyan. En caso de que el concesionario comercialice, instale y mantenga directamente equipo terminal para los usuarios deberá llevar contabilidad separada para tales servicios.

21. Causas de revocación. La prestación del servicio comprendido en el presente Anexo deberá sujetarse en todo momento a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas aplicables.

De conformidad con el Artículo 38 fracción IV de la Ley, el incumplimiento de las obligaciones o condiciones establecidas en el presente Anexo podrá ser causal de revocación de la Concesión.

22. Información. Sin perjuicio de las facultades de la Comisión de requerir otra información al Concesionario, en términos del artículo 68 de la Ley, éste deberá entregar a la Comisión dentro de los 150 días naturales, contados a partir de la fecha del cierre del ejercicio correspondiente:

22.1. Los estados financieros auditados, desglosados por servicio y, en su caso, por área geográfica;

22.2. Descripción de los principales activos fijos que comprende la Red del Concesionario, de conformidad con los formatos que establezca la Comisión, y

22.3. Un reporte de operación del servicio que incluya, cuando menos, el número de señales con que cuenta su servicio de televisión y/o audio restringidos.

23. Inscripción en el Registro de Telecomunicaciones. El Concesionario deberá inscribir el presente Anexo en el Registro de Telecomunicaciones.

Anexo III

Formato de Solicitud para la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones Adicionales

SUBSECRETARÍA DE COMUNICACIONES
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES
Av. Universidad y Xola, Cuerpo B, Piso 6,
Col. Narvarte, C.P. 03020,
Del. Benito Juárez, México, D.F.

PRESENTE

(Esta Solicitud no surtirá efectos si se presenta en domicilio diverso)

<Nombre del representante legal>, en nombre y representación de <nombre de la concesionaria>, concesionaria de una red pública de telecomunicaciones según título de concesión de fecha _____, personalidad que tengo debidamente acreditada ante esa dependencia, comparezco y expongo:

Por medio de la presente Solicitud, hago de su conocimiento que mi representada pretende iniciar la prestación del servicio adicional de:

Telefonía fija local _____ Televisión y/o audio restringidos _____

(marcar con una x el servicio adicional que pretende proporcionar)
en la localidad o localidades siguientes:

La prestación del servicio adicional seleccionado está sujeta a los requisitos y condiciones establecidos en el Acuerdo y el Anexo _____ (asentar "I" o "II" según corresponda), publicado en el Diario Oficial

de la Federación el día _____, mismos que me obligo a cumplir en todos sus términos. Asimismo, se adjuntan al presente los correspondientes comprobantes de pago de derechos, conforme a la Ley Federal de Derechos, vigente.

Por otra parte, y estando en conocimiento de las penas en que incurrir los falsos declarantes ante autoridad pública distinta de la judicial, establecidas en el artículo 247, fracción I del Código Penal Federal, el cual dispone lo siguiente:

“artículo 247.- se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días multa:

I.- Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad.”

Manifiesto bajo protesta de decir verdad que mi representada ha cumplido con todas y cada una de las obligaciones establecidas en las condiciones del título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, señalado en el primer párrafo del presente.

<lugar de domicilio registrado de la red> a ____ de _____ de _____.

ATENTAMENTE

Anexo IV

Localidades con Redes Bidireccionales de Televisión y/o Audio Restringidos

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	LOCALIDAD
1	Aguascalientes	Aguascalientes
2	Baja California	Ensenada
3		Mexicali
4		Playas de Rosarito
5		Tecate
6		Tijuana
7	Baja California, Sur	Cabo San Lucas
8		San José del Cabo
9	Campeche	Campeche
10		Ciudad del Carmen
11	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez
12	Chihuahua	Camargo
13		Ciudad Juárez
14		Chihuahua
15		Cuauhtémoc
16		Delicias
17		Hidalgo del Parral
18	Coahuila	Piedras Negras
19		Torreón
20	Colima	Colima
21		Comala
22		Coquimatlán
23		Cuauhtémoc.
24		Ixtlahuacán
25		Villa de Alvarez

(continúa)

26	Distrito Federal	Delegación Alvaro Obregón
		Delegación Azcapotzalco
		Delegación Benito Juárez
		Delegación Coyoacán
		Delegación Cuajimalpa de Morelos
		Delegación Cuauhtémoc
		Delegación Gustavo A. Madero
		Delegación Iztacalco
		Delegación Iztapalapa
		Delegación Magdalena Contreras
		Delegación Miguel Hidalgo
		Delegación Milpa Alta
		Delegación Tlahuac
		Delegación Tlalpan
Delegación Venustiano Carranza		
Delegación Xochimilco		
27	Durango	Durango
28		Gómez Palacio
29		Lerdo
30	Guanajuato	Celaya
31		Cortazar
32		Guanajuato
33		Irapuato
34		León
35		Moroleón
36		Pénjamo
37		San Miguel de Allende
38		Silao
39		Uriangato
40	Guerrero	Acapulco
41		Iguala
42		Chilapancingo
43	Hidalgo	Tula de Allende
44		Pachuca de Soto
45	Jalisco	Zapopan
46		Chapala
47		Jocotepec
48		Ameca
49		Lagos de Moreno
50		Tonalá

(continúa)

51		Tlajomulco
52		Tlaquepaque
53		Guadalajara
54		Minatitlán
55		Ocotlán
56		Tepatitlán de Morelos
57		Tamazula
58		Puerto Vallarta
59	México	Acolman
60		Almoloya del Río
61		Amecameca
62		Apaxco
63		Atenco
64		Atizapán de Zaragoza
65		Atlautla
66		Axapusco
67		Ayapango
68		Capulhuac de Mirafuentes
69		Chalco
70		Chapultepec
71		Chiautla
72		Chicoloapan
73		Chiconcuac
74		Chimalhuacán
75		Coacalco de Berriozabal
76		Cocotitlán
77		Coyotepec
78		Cuautitlán
79		Cuautitlán Izcalli
80		Ecatepec
81		Ecatzingo
82		Huehuetoca
83		Hueypoxtla
84		Huixquilucan
85		Ixtapaluca
86		Jaltenco
87		Juchitepec
88		La Paz
89		Lerma
90		Los Reyes Acaquilpan

(continúa)

91		Melchor Ocampo
92		Metepec
93		Mexicaltzingo
94		Naucalpan
95		Netzahualcoyotl
96		Nextlalpan
97		Nicolás Romero
98		Nopaltepec
99		Otumba
100		Ozumba
101		Papalotla
102		San Martín de las Pirámides
103		San Mateo Atenco
104		Santa Cruz Atizapán
105		Santiago Tianguistengo de Galena
106		Tecamac
107		Temamatla
108		Temascalapa
109		Tenancingo
110		Tenango del Aire
111		Teoloyucan
112		Teotihuacán
113		Tepetlaoxtoc
114		Tepetlixpa
115		Tepotzotlán
116		Tequixquiac
117		Texcoco
118		Tezoyuca
119		Tlalmanalco
120		Tlalnepantla
121		Toluca
122		Tultepec
123		Tultitlán
124		Zinacantepec
125		Zumpango
126	Michoacán	Ciudad Hidalgo
127		Ecuandureo
128		Huetamo
129		Ixtlán de los Hervores
130		Jacona
131		La Piedad

132		Lázaro Cárdenas
133		Morelia
134		Pátzcuaro
135		Sahuayo
136		Uruapan
137		Zamora
138		Zitacuaro
139	Morelos	Cuautla
140		Cuernavaca
141		Emiliano Zapata
142		Jiutepec
143		Temixco
144		Yautepec
145	Nayarit	Bucerías
146		Cruz de Huanacastle
147		Las Jarretaderas
148		Mezcales
149		Nuevo Vallarta
150		Tepic
151		Xalisco
152	Nuevo León	Apodaca
153		Escobedo
154		Guadalupe
155		Hualahuisés
156		Linares
157		Montemorelos
158		Monterrey
159		San Nicolás de los Garza
160		Sta. Catarina
161	Oaxaca	Oaxaca
162	Puebla	Acajete
163		Acatzingo
164		Acteopan
165		Ahuatlán
166		Aljojuca
167		Amozoc
168		Aquixtla
169		Atlixco
170		Atoyatempan
171		Atzala
172		Atzitzihuacán

173	Atzitzintla
174	Calpan
175	Chalchicomula de Sesma
176	Chiautzingo
177	Chichiquila
178	Chietla
179	Chignahuapan
180	Chilchotla
181	Coatzingo
182	Cohuecan
183	Coronango
184	Cuapiaxtla de Madero
185	Cuautinchán
186	Cuautlancingo
187	Cuyoaco
188	Domingo Arenas
189	Epatlán
190	Esperanza
191	General Felipe Angeles
192	Guadalupe Victoria
193	Huaquechula
194	Huatlatlauca
195	Huehuetlán el Grande
196	Huejotzingo
197	Huitziltepec
198	Ixtacamaxtitlán
199	Izúcar de Matamoros
200	Juan C. Bonilla
201	La Magdalena Tlatlauquitepec
202	Lafragua

(continúa)

203	Libres
204	Los Reyes de Juárez
205	Mazapiltepec de Juárez
206	Mixtla
207	Nealtican
208	Nopalucan
209	Ocoteppec
210	Ocoyucan
211	Oriental
212	Palmar de Bravo
213	Puebla
214	Quecholac
215	Quimixtlán
216	Rafael Lara Grajales
217	San Andrés Cholula
218	San Diego La Mesa Tochimiltzingo
219	San Felipe Teotlalcingo
220	San Gregorio Atzompa
221	San Jerónimo Tecuanipan
222	San José Chiapa
223	San Juan Atenco
224	San Juan Atzompa
225	San Martín Texmelucan
226	San Martín Totoltepec
227	San Matías Tlalancaleca
228	San Miguel Xoxtla
229	San Nicolás de los Ranchos
230	San Nicolás Buenos Aires
231	San Pedro Cholula
232	San Salvador el Seco
233	San Salvador El Verde
234	San Salvador Huixcolotla
235	Santa Isabel Cholula
236	Santo Tomás Hueyotlipan
237	Soltepec
238	Tecali de Herrera
239	Tecamachalco
240	Teopantlán
241	Tepatlxaco de Hidalgo
242	Tepeaca
243	Tepemaxalco

244		Tepeojuma
245		Tepexco
246		Tepeyahualco de Cuauhtémoc
247		Tepeyahualco
248		Tetela de Ocampo
249		Tianguismanalco
250		Tilapa
251		Tlachichuca
252		Tlahuapan
253		Tlaltenango
254		Tlanepantla
255		Tlapanalá
256		Tochimilco
257		Tochtepec
258		Tzicatlacoyan
259		Xochiltepec
260		Yehualtepec
261		Zacatlán
262		Zautla
263	Querétaro	Amealco
264		Querétaro
265		San Juan del Rio
266		Villa Corregidora
267	Quintana Roo	Cancún
268		Chetumal
269		Cozumel
270		Isla Mujeres
271		Playa del Carmen
272	San Luis Potosí	Ciudad Valles
273		San Luis Potosí
274		Soledad de Graciano Sánchez
275	Sinaloa	Culiacán
276		El Fuerte
277		El Rosario
278		Escuinapa
279		Guamuchil
280		Guasave
281		Los Mochis
282		Mazatlán
283		Navolato
284		Sonora

285		Empalme
286		Guaymas
287		Hermosillo
288		Huatabampo
289		Navojoa
290		Nogales
291	Tabasco	Villahermosa
292		Altamira
293		Ciudad Madero-Tampico
294		Ciudad Mante
295		Ciudad Victoria
296	Tamaulipas	Matamoros
297		Miramar
298		Reynosa
299		Río Bravo
300		San Fernando
301		Valle Hermoso
302		Acuamanala de Miguel Hidalgo
303		Altzayanca
304		Amaxac de Guerrero
305		Apetatitlán de Antonio Carvajal
306		Apizaco
307		Atlangatepec
308		Benito Juárez
309		Calpulalpan
310		Chiautempan
311		Contla de Juan Cuamatzi
312		Cuapixtla
313	Tlaxcala	Cuaxomulco
314		El Carmen Tequexquitla
315		Emiliano Zapata
316		Españita
317		Huamantla
318		Hueyotlipan
319		Ixtacuixtla de Mariano Matamoros
320		Ixtenco
321		La Magdalena Tlaltelulco
322		Lázaro Cárdenas
323		Mazatecochco de José María Morelos
324		Muñoz de Domingo Arenas
325		Nanacamilpa de Mariano Arista

326		Nativitas
327		Panotla
328		Papalotla de Xicohténcatl
329		San Damián Texoloc
330		San Francisco Tetlanohcan
331		San Jerónimo Zacualpan
332		San José Teacalco
333		San Juan Huactzinco
334		San Lorenzo Axocomanitla
335		San Lucas Tecopilco
336		San Pablo del Monte
337		Sanctorum de Lázaro Cárdenas
338		Santa Ana Nopalucan
339		Santa Apolonia Teacalco
340		Santa Catarina Ayometla
341		Santa Cruz Quilehtla
342		Santa Cruz Tlaxcala
343		Santa Isabel Xiloxotla
344		Tenancingo
345		Teolocholco
346		Tepetitla de Lardizábal
347		Tepeyanco
348		Terrenate
349		Tetla
350		Tetlatlahuca
351		Tlaxcala
352		Tlaxco
353		Tocatlán
354		Totolac
355		Tzompantepec
356		Xaloztoc
357		Xaltocan
358		Xicotzingo
359		Yauhquemehcan
360		Zacatelco
361		Zitlaltepec de Trinidad Sánchez
362	Veracruz	Acula
363		Agua Dulce
364		Alvarado
365		Amatitlán
366		Angel R. Cabada

367		Banderillas
368		Boca del Río
369		Camarón de Tejada
370		Carrillo Puerto
371		Coatepec
372		Coatzacoalcos
373		Coatzintla
374		Cosoleacaque
375		Cotaxtla
376		Ignacio de la Llave
377		Iztacsoquitlán
378		Jalapa
379		Jaltipan
380		Jamapa
381		La Antigua
382		Las Choapas
383		Lerdo de Tejada
384		Manlio Fabio Altamirano
385		Martinez de la Torre
386		Medellín
387		Nanchital
388		Nogales
389		Orizaba
390		Paso de Ovejas
391		Poza Rica
392		Puente Nacional
393		Saltabarranca
394		Soledad de Doblado
395		Tlacotalpan
396		Tlalixcoyan
397		Ursulo Galván
398		Veracruz
399	Yucatán	Mérida
400	Zacatecas	Guadalupe
401		Zacatecas

(finaliza)



Estadística anual de las finanzas públicas estatales

Ingresos y Egresos netos por entidad federativa 2005

Fuente: INEGI. Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales, estadística mensual de las Finanzas Públicas Estatales. www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=5027

Aguascalientes^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	77 629
- Derechos	203 470
- Productos	66 696
- Aprovechamientos	19 429
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	3 289 589
Aportaciones federales	4 372 054
Otros ingresos	2 658
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	371 560
Disponibilidad inicial	91 666
Total	8 494 751

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos: - Servicios personales - Materiales y suministros - Servicios generales - Subsidios transferencias y ayudas - Adquisición de bienes muebles e inmuebles - Obras públicas y acciones sociales - Inversión financiera - Recursos federales y estatales a municipios - Otros egresos - Por cuenta de terceros - Deuda pública	563 319 92 469 209 852 5 697 949 25 376 784 591 0 991 505 700 0 37 324
Disponibilidad final	91 666
Total	8 494 751

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Baja California^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	1 036 449
- Derechos	722 982
- Productos	160 113
- Aprovechamientos	1 607 842
- Contribuciones de mejoras	32 312
Participaciones federales	9 570 980
Aportaciones federales	7 458 936
Otros ingresos	
Por cuenta de terceros	
Financiamiento	106 168
Disponibilidad inicial	75 294
Total	20 771 076

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	5 722 824
- Materiales y suministros	293 862
- Servicios generales	434 455
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	9 284 983
- Obras públicas y acciones sociales	31 541
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 715 323
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	2 821 618
- Deuda pública	0
	0
	192 749
Disponibilidad final	273 721
Total	20 771 076

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Baja California Sur^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	207 172
- Derechos	3 252
- Productos	49 729
- Aprovechamientos	132 086
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	1 955 602
Aportaciones federales	3 241 180
Otros ingresos	
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	195 038
Disponibilidad inicial	146 607
Total	5 930 666

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	504 399
- Materiales y suministros	55 104
- Servicios generales	151 483
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	3 962 509
- Obras públicas y acciones sociales	41 349
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	258 352
- Otros egresos	162 087
- Por cuenta de terceros	0
- Deuda pública	0
	0
	253 924
Disponibilidad final	541 459
Total	5 930 666

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Campeche

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	297 678
- Derechos	147 256
- Productos	53 417
- Aprovechamientos	98 260
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	3 241 534
Aportaciones federales	4 715 592
Otros ingresos	1 737
Por cuenta de terceros	858 877
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	771 482
Total	10 185 833

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	2 927 372
- Materiales y suministros	129 472
- Servicios generales	342 147
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	2 193 648
- Obras públicas y acciones sociales	17 136
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 039 572 0
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	1 589 770
- Deuda pública	0
	922 460 29 820
Disponibilidad final	994 436
Total	10 185 833

Coahuila de Zaragoza^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	404 123
- Derechos	467 096
- Productos	130 173
- Aprovechamientos	56 893
- Contribuciones de mejoras	61 168
Participaciones federales	6 346 874
Aportaciones federales	10 610 417
Otros ingresos	372 007
Por cuenta de terceros	834 764
Financiamiento	
Disponibilidad inicial	575 150
Total	19 858 665

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	8 743 302
- Materiales y suministros	249 137
- Servicios generales	851 927
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	4 901 983
- Obras públicas y acciones sociales	65 864
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 497 497
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	2 240 003
- Deuda pública	
Disponibilidad final	308 952
Total	19 858 665

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Colima

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	109 288
- Derechos	207 903
- Productos	14 768
- Aprovechamientos	48 973
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	2 262 893
Aportaciones federales	2 959 225
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	143 094
Disponibilidad inicial	0
Total	5 746 144

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	760 807
- Materiales y suministros	160 811
- Servicios generales	126 281
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	3 348 337
- Obras públicas y acciones sociales	11 887
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	351 740
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	884 121
- Deuda pública	4 319
	0
	97 839
Disponibilidad final	0
Total	5 746 142

Chiapas

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	483 484
- Derechos	530 472
- Productos	479 589
- Aprovechamientos	298 188
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	11 134 467
Aportaciones federales	21 439 012
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	58 404
Total	34 423 616

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	6 006 587
- Materiales y suministros	1 217 324
- Servicios generales	1 087 809
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	13 794 284
- Obras públicas y acciones sociales	555 039
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 452 155
- Otros egresos	2 251 619
- Por cuenta de terceros	6 252 601
- Deuda pública	317 948
	0
	407 675
Disponibilidad final	80 574
Total	34 423 615

Chihuahua

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	1 359 747
- Derechos	2 078 727
- Productos	224 546
- Aprovechamientos	780 712
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	8 122 313
Aportaciones federales	11 987 077
Otros ingresos	1 199 576
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	810 529
Total	26 563 227

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	3 986 715
- Materiales y suministros	344 355
- Servicios generales	876 910
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	11 007 020
- Obras públicas y acciones sociales	206 689
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	4 588 684 21 498
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	3 429 245
- Deuda pública	629 363 0
	1 456 029
Disponibilidad final	16 719
Total	26 563 227

Durango^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	183 689
- Derechos	259 296
- Productos	52 009
- Aprovechamientos	46 023
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	3 572 019
Aportaciones federales	5 847 377
Otros ingresos	1 410 689
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	248 657
Disponibilidad inicial	246 675
Total	11 866 434

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	2 179 228
- Materiales y suministros	85 331
- Servicios generales	288 461
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	5 880 492
- Obras públicas y acciones sociales	13 738
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	837 923
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	1 732 537
- Deuda pública	0
	0
	733 454
Disponibilidad final	115 270
Total	11 866434

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Guanajuato

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	891 509
- Derechos	841 973
- Productos	335 134
- Aprovechamientos	255 308
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	10 319 513
Aportaciones federales	14 726 925
Otros ingresos	408 630
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	413 360
Disponibilidad inicial	0
Total	28 192 352

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	4 321 364
- Materiales y suministros	202 971
- Servicios generales	671 870
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	13 970 700
- Obras públicas y acciones sociales	324 652
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 737 988 417 768
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	4 768 553
- Deuda pública	0 0 138 659
Disponibilidad final	637 826
Total	28 192 351

Guerrero

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	437 299
- Derechos	152 360
- Productos	65 594
- Aprovechamientos	85 002
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	5 786 180
Aportaciones federales	16 435 746
Otros ingresos	710 684
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	0
Total	23 672 865

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	2 354 806
- Materiales y suministros	125 067
- Servicios generales	371 845
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	14 158 914
- Obras públicas y acciones sociales	9 979
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 866 768
- Otros egresos	413 567
- Por cuenta de terceros	3 932 376
- Deuda pública	0
	0
	87 704
Disponibilidad final	351 839
Total	23 672 865

Hidalgo

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	284 510
- Derechos	644 332
- Productos	71 619
- Aprovechamientos	11 464
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	5 166 259
Aportaciones federales	10 275 452
Otros ingresos	102 042
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	1 250 000
Disponibilidad inicial	0
Total	17 805 678

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	786 208
- Materiales y suministros	66 453
- Servicios generales	177 332
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	11 031 235
- Obras públicas y acciones sociales	4 289
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 531 583
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	2 905 490
- Deuda pública	24 851
	0
	246 885
Disponibilidad final	31 352
Total	17 805 678

Jalisco

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	1 503 752
- Derechos	924 432
- Productos	324 248
- Aprovechamientos	409 769
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	17 154 146
Aportaciones federales	21 023 333
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	356 493
Financiamiento	1 443 922
Disponibilidad inicial	1 061 213
Total	44 201 308

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	15 932 705
- Materiales y suministros	389 835
- Servicios generales	761 303
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	13 157 549
- Obras públicas y acciones sociales	257 258
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 647 262
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	7 424 670
- Deuda pública	0
	356 493
	662 515
Disponibilidad final	2 611 719
Total	44 201 309

México^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	2 612 566
- Derechos	1 918 273
- Productos	235 375
- Aprovechamientos	2 627 823
- Contribuciones de mejoras	
Participaciones federales	31 106 557
Aportaciones federales	34 560 549
Otros ingresos	
Por cuenta de terceros	
Financiamiento	4 847 300
Disponibilidad inicial	1 674 834
Total	79 583 277

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	21 474 934
- Materiales y suministros	605 225
- Servicios generales	1 625 922
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	24 666 264
- Obras públicas y acciones sociales	47 816
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	5 630 447
- Otros egresos	994 861
- Por cuenta de terceros	13 874 773
- Deuda pública	
	8 910 176
Disponibilidad final	1 752 858
Total	79 583 276

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Michoacán de Ocampo

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	401 302
- Derechos	450 859
- Productos	55 639
- Aprovechamientos	257 170
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	8 203 467
Aportaciones federales	16 536 547
Otros ingresos	3 736
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	1 500 000
Disponibilidad inicial	0
Total	27 408 720

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	13 394 997
- Materiales y suministros	378 769
- Servicios generales	630 657
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	3 521 170
- Obras públicas y acciones sociales	143 974
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	3 383 282
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	4 398 707
- Deuda pública	0
	0
	440 578
Disponibilidad final	1 116 586
Total	27 408 720

Morelos

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	109 543
- Derechos	272 497
- Productos	59 000
- Aprovechamientos	45 873
- Contribuciones de mejoras	4 945
Participaciones federales	4 304 584
Aportaciones federales	6 707 256
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	220 000
Disponibilidad inicial	0
Total	11 723 698

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	739 237
- Materiales y suministros	87 512
- Servicios generales	91 471
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	6 528 803
- Obras públicas y acciones sociales	16 930
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 869 868 0
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	2 153 742
- Deuda pública	0 0 236 136
Disponibilidad final	0
Total	11 723 699

Nayarit

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	206 312
- Derechos	107 599
- Productos	20 857
- Aprovechamientos	29 207
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	2 801 588
Aportaciones federales	5 187 836
Otros ingresos	128 480
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	438 547
Total	8 920 426

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	1 027 733
- Materiales y suministros	87 377
- Servicios generales	126 483
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	5 105 126
- Obras públicas y acciones sociales	4 051
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	853 795 0
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	1 301 350
- Deuda pública	23 573 0 1 890
Disponibilidad final	389 050
Total	8 920 428

Nuevo León

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	1 873 604
- Derechos	1 398 561
- Productos	422 532
- Aprovechamientos	600 143
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	13 231 540
Aportaciones federales	14 169 350
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	2 696 783
Total	34 392 513

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	11 159 926
- Materiales y suministros	348 631
- Servicios generales	1 012 082
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	12 514 200
- Obras públicas y acciones sociales	40 136
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 843 726
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	4 335 744
- Deuda pública	47 995
	0
	733 563
Disponibilidad final	1 356 512
Total	34 392 515

Oaxaca

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	179 609
- Derechos	533 911
- Productos	147 874
- Aprovechamientos	184 099
- Contribuciones de mejoras	4 560
Participaciones federales	6 979 160
Aportaciones federales	17 781 843
Otros ingresos	3 116
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	160 000
Disponibilidad inicial	0
Total	25 974 172

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	1 869 203
- Materiales y suministros	239 755
- Servicios generales	666 464
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	14 791 996
- Obras públicas y acciones sociales	87 018
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 280 135
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	5 260 089
- Deuda pública	0
	0
	665 208
Disponibilidad final	114 304
Total	25 974 172

Puebla

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	496 592
- Derechos	506 750
- Productos	104 436
- Aprovechamientos	413 994
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	11 618 676
Aportaciones federales	18 391 469
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	0
Total	31 531 917

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	12 058 332
- Materiales y suministros	299 620
- Servicios generales	1 599 010
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	7 153 453
- Obras públicas y acciones sociales	132 279
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 999 950
- Otros egresos	282 917
- Por cuenta de terceros	5 790 996
- Deuda pública	7 525
	0
	1 265 290
Disponibilidad final	942 546
Total	31 531 918

Querétaro de Arteaga^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	562 907
- Derechos	276 778
- Productos	278 033
- Aprovechamientos	64 410
- Contribuciones de mejoras	910
Participaciones federales	4 937 322
Aportaciones federales	6 275 615
Otros ingresos	1 874
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	887 782
Total	13 285 631

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	1 380 885
- Materiales y suministros	92 361
- Servicios generales	252 486
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	2 225 199
- Obras públicas y acciones sociales	77 415
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 131 919
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	5 962 748
- Deuda pública	0
	0
	161 697
Disponibilidad final	2 000 921
Total	13 285 631

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Quintana Roo^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	469 761
- Derechos	412 067
- Productos	106 102
- Aprovechamientos	85 713
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	3 578 262
Aportaciones federales	4 818 257
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	637 269
Total	10 107 431

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	839 425
- Materiales y suministros	103 547
- Servicios generales	489 482
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	5 131 569
- Obras públicas y acciones sociales	22 869
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	894 171
- Otros egresos	141 980
- Por cuenta de terceros	1 421 363
- Deuda pública	0
	0
	202 839
Disponibilidad final	860 186
Total	10 107 431

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

San Luis Potosí

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	257 679
- Derechos	248 361
- Productos	828 981
- Aprovechamientos	82 543
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	5 187 141
Aportaciones federales	10 564 702
Otros ingresos	6 886
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	1 142 046
Disponibilidad inicial	0
Total	18 318 339

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	2 619 271
- Materiales y suministros	95 847
- Servicios generales	247 350
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	10 298 795
- Obras públicas y acciones sociales	25 797
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 636 778
- Otros egresos	11 693
- Por cuenta de terceros	2 832 956
- Deuda pública	150
	958
	548 745
Disponibilidad final	0
Total	18 318 340

Sinaloa^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	299 857
- Derechos	675 729
- Productos	210 493
- Aprovechamientos	249 017
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	6 800 916
Aportaciones federales	9 783 209
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	10 071
Total	18 029 292

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	3 257 579
- Materiales y suministros	101 516
- Servicios generales	520 093
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	0
- Obras públicas y acciones sociales	80 890
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	1 493 867
- Otros egresos	482 737
- Por cuenta de terceros	11 861 137
- Deuda pública	0
	0
	215 766
Disponibilidad final	15 707
Total	18 029 292

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Sonora^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	633 582
- Derechos	638 723
- Productos	62 287
- Aprovechamientos	315 696
- Contribuciones de mejoras	160 545
Participaciones federales	8 485 660
Aportaciones federales	4 715 803
Otros ingresos	4 416 535
Por cuenta de terceros	1 337 586
Financiamiento	763 745
Disponibilidad inicial	2 026
Total	21 532 188

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	3 746 855
- Materiales y suministros	269 795
- Servicios generales	574 441
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	6 076 920
- Obras públicas y acciones sociales	41 655
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	2 891 620
- Otros egresos	242 278
- Por cuenta de terceros	4 537 769
- Deuda pública	484 295
	1 337 587
	1 324 652
Disponibilidad final	4 320
Total	21 532 187

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Tabasco

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	212 325
- Derechos	215 577
- Productos	384 936
- Aprovechamientos	146 981
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	14 557 747
Aportaciones federales	12 345 985
Otros ingresos	204 324
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	0
Total	28 067 875

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	9 499 155
- Materiales y suministros	609 201
- Servicios generales	1 222 755
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	7 547 703
- Obras públicas y acciones sociales	769 311
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	162 413
- Otros egresos	1 457 066
- Por cuenta de terceros	4 515 540
- Deuda pública	0
	0
	94 335
Disponibilidad final	2 190 396
Total	28 067 875

Tamaulipas

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	808 944
- Derechos	785 358
- Productos	187 584
- Aprovechamientos	112 771
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	7 745 711
Aportaciones federales	13 335 297
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	0
Total	22 975 665

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	2 869 092
- Materiales y suministros	75 003
- Servicios generales	618 382
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	11 225 586
- Obras públicas y acciones sociales	115 648
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	3 305 889
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	3 284 478
- Deuda pública	0
	0
	338 790
Disponibilidad final	1 142 796
Total	22 975 664

Tlaxcala

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	121 884
- Derechos	122 843
- Productos	15 966
- Aprovechamientos	18 933
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	2 765 738
Aportaciones federales	4 463 817
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	179 855
Disponibilidad inicial	0
Total	7 689 036

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	971 657
- Materiales y suministros	91 582
- Servicios generales	144 114
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	3 940 333
- Obras públicas y acciones sociales	10 757
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	951 110
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	1 253 214
- Deuda pública	6 270
	0
	320 000
Disponibilidad final	0
Total	7 689 037

Veracruz Llave^P

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	1 070 464
- Derechos	599 198
- Productos	287 029
- Aprovechamientos	1 270 437
- Contribuciones de mejoras	
Participaciones federales	15 120 412
Aportaciones federales	28 397 037
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	
Financiamiento	
Disponibilidad inicial	1 120 605
Total	47 865 182

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	21 267 587
- Materiales y suministros	321 406
- Servicios generales	1 147 347
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	8 868 019
- Obras públicas y acciones sociales	262 451
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	5 088 493
- Otros egresos	2 202 901
- Por cuenta de terceros	5 580 526
- Deuda pública	
	480 346
Disponibilidad final	2 646 106
Total	47 865 182

P Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

Yucatán

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	260 058
- Derechos	142 739
- Productos	130 247
- Aprovechamientos	111 808
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	4 450 324
Aportaciones federales	7 750 902
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	0
Total	12 846 078

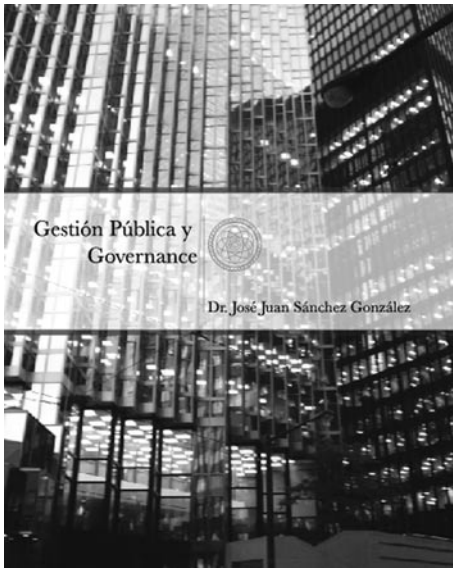
Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	4 833 912
- Materiales y suministros	182 312
- Servicios generales	405 036
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	4 546 767
- Obras públicas y acciones sociales	110 261
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	181 233
- Otros egresos	0
- Por cuenta de terceros	2 248 310
- Deuda pública	247
	0
	173 959
Disponibilidad final	164 041
Total	12 846 078

Zacatecas

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Ingresos propios:	
- Impuestos	167 665
- Derechos	261 827
- Productos	104 115
- Aprovechamientos	68 006
- Contribuciones de mejoras	0
Participaciones federales	3 531 688
Aportaciones federales	7 107 590
Otros ingresos	0
Por cuenta de terceros	0
Financiamiento	0
Disponibilidad inicial	0
Total	11 240 892

Rubro	Cantidad Miles de pesos
Egresos netos:	
- Servicios personales	762 732
- Materiales y suministros	0
- Servicios generales	0
- Subsidios transferencias y ayudas	
- Adquisición de bienes muebles e inmuebles	7 555 557
- Obras públicas y acciones sociales	32 918
- Inversión financiera	
- Recursos federales y estatales a municipios	711 001 72 644
- Otros egresos	
- Por cuenta de terceros	1 944 758
- Deuda pública	20 695 0
	134 766
Disponibilidad final	5 822
Total	11 240 893

NOTA: La Estadística de Finanzas Públicas incorpora un nuevo clasificador en la información del año 2001. Las cifras con el desglose conceptual anterior se ofrecen en el sitio del INEGI en la biblioteca digital, dentro de las publicaciones Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1996-1999 y 1997-2000.



Gestión Pública
y Governance
Ricardo Uvalle Berrones*

Siempre es satisfactorio aludir a libros que invitan a la lectura y el análisis porque su contenido no sólo es sugerente, sino interesante. Un libro es motivo para pensar y repensar las ideas sobre un campo de estudio; en este sentido, permite conocer el estado del arte que siempre es interesante valorar. Por eso, el testimonio de los autores es importante recuperarlo para situar en el tiempo y el espacio el lugar que ocupan para producir su obra. Los autores reflejan con su pluma la visión, propuesta y explicación sobre una disciplina y en este caso, al referirla a los asuntos del gobierno y la administración pública, resulta de interés conocer la cosmovisión que se tiene de modo sistematizado.

En consecuencia, ha sido un acierto que el Instituto de Administración Pública del Estado de México reedite por segunda ocasión -junio2006-, el libro Gestión Pública y Governance, escrito por el distinguido profesor universitario el Doctor José Juan Sánchez González, a quién las tareas docentes y de investigación no sólo le apasionan, sino que se entrega a las mismas con lo mejor de su capacidad

**Profesor e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

y productividad. El libro de referencia es por demás oportuno tanto para el estudiante, el servidor público, el dirigente político y a todo público interesado en el debate de lo gubernamental y lo administrativo.

El autor explica con seriedad y opinión argumentada un tema complejo que forma parte de los debates más relevantes que se llevan a cabo tanto en las instituciones académicas como de gobierno. En efecto, la gestión pública es punto central en la comprensión de cómo funcionan los gobiernos y las administraciones públicas. Su alcance se relaciona con el modo de funcionar de las instituciones públicas y las organizaciones de gobierno para fines de cooperación y esfuerzo compartido.

Hoy día, los aspectos relacionados con la dirección e implementación de los asuntos públicos, aluden a la importancia de la gestión pública. Ésta se ha constituido en un campo de reflexión metódica que favorece la localización de pistas para entender y comprender el sentido y comportamiento de las instituciones gubernamentales y administrativas. Por eso, lo dinámico y lo ultradinámico que corresponde al universo de las instituciones públicas, es la materia central de análisis por parte de la gestión pública. La visión de las estructuras fijas casi convertidas en estatuas de sal, impiden conocer los movimientos que conciben y desarrollan tanto los directivos y operadores de la gestión pública.

En los últimos veinte años, la categoría gestión pública da lugar a una multiplicidad de ideas, conceptos, categorías y enfoques de estudio que permiten avanzar en la valoración eficaz de las instituciones públicas, sin quedarse en los objetivos normativos que deben cumplir. La gestión pública se ha convertido en una veta de discusión y producción de

ideas para generar formulaciones útiles que permitan entender, con mejores elementos, lo relacionado con la acción cooperativa y la acción pública, las cuales tienen su origen en el espacio público de la sociedad. La gestión pública ha permitido también considerar cómo los espacios de la vida ciudadana tienen margen y oportunidad de participar en la construcción de las decisiones comunes. Se modifica así, la postura piramidal del gobierno para dar paso como objeto de conocimiento en las ciencias sociales, a las relaciones horizontales de poder que caracterizan a las sociedades que tienden a la apertura de sus estructuras y procesos.

Un mérito del libro de José Juan Sánchez González es que con método y categorización puntual, construye las ideas que explican en ésta lógica, el significado de la gestión pública realizando un detallado trabajo de ordenamiento temático que agrupa en diversos capítulos. Éste ejercicio metodológico lo lleva a cabo con el apoyo de numerosas obras de consulta, sistematización, estudio y explicación sobre el alcance multidimensional de la gestión pública, situación que permite convertir a su libro, en fuente obligada de referencia para entender la visión contemporánea de la misma. Hay en este interesante recorrido, valoraciones históricas, modernas y contemporáneas que recorren la geografía de los países en los cuales se ha cultivado y cultiva el estudio de la gestión pública.

El recorrido explicativo del autor permite situar el tiempo político y social de la gestión pública, la cual comprende los enfoques anglosajones y latinoamericanos que también permiten ubicarla en el caso mexicano. Se desprende de las ideas del autor, que la gestión pública es un movimiento de alcance mundial en el cual hay tirios y troyanos, es decir,

promotores y críticos, lo cual indica que concita interés e intereses para estudiarla y traducirla al mundo de los métodos y los conceptos de análisis. El modo en que el autor estructura el tiempo y espacio de la gestión pública, es indicativo de que no se trata de moda alguna, sino de un campo cognoscitivo que se ha convertido en un punto de convergencias y divergencias con horizonte continental.

Otra aportación sustantiva del autor es que la gestión pública la asocia con la categoría *governance*. Rompe la visión instrumental que en ocasiones caracteriza a la gestión pública y la explica con base en procesos institucionales, el ejercicio del poder y la eficacia de los resultados. En este caso, el enfoque del autor no es ortodoxo, sino heterodoxo. Su interés por comprender a la gestión pública no en sí, sino en relación con aspectos fundamentales como *governance*; revela en este sentido, que indaga, interroga y responde sobre cuestiones que no tienen en ningún caso, explicación a priori. La ventaja del autor es que no incurre en obviedades ni evidencias que se formulan al instante; hay en él, el cuidado y la paciencia para argumentar la relación estructural entre gestión pública y *governance*, dado que en los tiempos acelerados de la globalidad, se vive una transformación a fondo en las relaciones de poder.

De este modo, *governance* es una categoría de análisis que permite descubrir las propiedades empíricas del espacio de lo público-social para entender mejor cómo las instituciones gubernamentales y administrativas han ingresado a los procesos de cambio. *Governance* alude a cómo las relaciones piramidales del poder no son la constante más regular en la sociedad civil. Han emergido y emergen movimientos civiles y políticos que reclaman espacios de libertad, autonomía y

gestión para participar en la definición de la agenda de los problemas compartidos. No más poder magnificado por parte del Estado, sino mayor democratización del poder desde la base de la sociedad, es el contexto en el cual la categoría *governance* se ubica. No más poder a cargo de los políticos y administradores del Estado, sino mejores controles democráticos -transparencia y rendición de cuentas- desde la sociedad con el fin de vigilar y evaluar de cerca el desempeño de las autoridades públicas.

Con la *governance* también se diluyen los monopolios públicos a cargo del Estado para dar oportunidad a las organizaciones de la sociedad no sólo de participar, sino de tener en sus manos alguna parte de los asuntos comunes. La nueva interacción entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil, es el espacio que corresponde a *governance*, con lo cual gestión pública pro Estado se convierte ahora en la gestión pública desde la sociedad, lo cual no implica en ningún momento, anular ni al Estado ni al gobierno.

En todo caso, se trata de entender cómo la gestión de los asuntos comunes no es exclusiva del Estado, sino que también puede depositarse en las organizaciones de la sociedad civil. Éste fenómeno por demás importante, es ampliamente explicado por el autor con el concurso de evidencias, argumentos y análisis estructurado, lo cual imprime al libro valor adicional.

La *governance* se inscribe en el espacio de las relaciones democráticas de poder, en el intercambio político, en la dinámica constante de lo público y la redefinición de las atribuciones que el Estado tiene en relación a la sociedad.

El reacomodo entre lo privado y lo público es el eje que nutre el contenido metodológico y empírico de la governance, con la cual gestión pública no es más un dato técnico, sino un conjunto de estrategias, procesos, tiempos, costos, oportunidades y resultados que dan vida al diseño e implementación de las políticas públicas, a las nuevas formas de corresponsabilidad social y económica y al modo en que se estructura y ejerce el poder en las sociedades democráticas.

Por lo expuesto, el libro de José Juan Sánchez González es importante leerlo para actualizar la comprensión de la gestión pública asociada a la governance. Hay en el libro puntos de reflexión que pueden organizarse en temas y problemas de estudio. Aprovechar la reedición del libro con el esfuerzo adicional de ponerlo al día, merece el aplauso y el reconocimiento. En hora buena.

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.

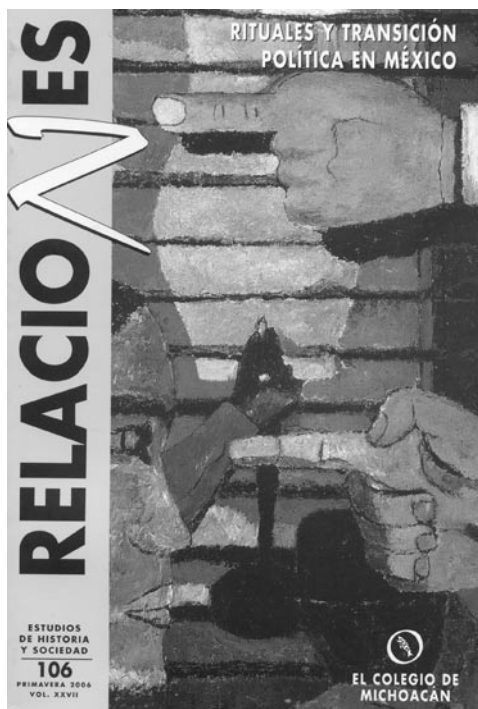
13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(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



Relaciones 106, primavera 2006, vol. XXVII

Rituales y transición política en México

SECCIÓN TEMÁTICA

Marco A. Calderón Mólgora

Festivales cívicos y educación rural en México: 1920-1940

Jorge Uzeta

Los usos de Hidalgo

Wil G. Pansters

"El rector tiene la palabra". Ritual, narrativa e identidad en la educación superior en México

DOCUMENTO

Conferencia. *Las ciudades invisibles: la máquina de escribir de Italo Calvino*

por María Inés García Canal

(Presentación de Víctor Manuel Ortiz Aguirre)

SECCIÓN GENERAL

Patricia Moctezuma Yano

Los teenek productores de piloncillo de San José Peketzén, Tancanhuitz: la construcción de una identidad étnica en la huasteca potosina

Octavio Ixtacuy López

Erin I. J. Estrada Lugo

Manuel Roberto Parra Vázquez

Organización social en la apropiación del territorio:

Santa Marta, Chenalhó, Chiapas

RESEÑAS

Juan Carlos Ramírez

Madeiras entreveradas. Violencia, masculinidad y poder.

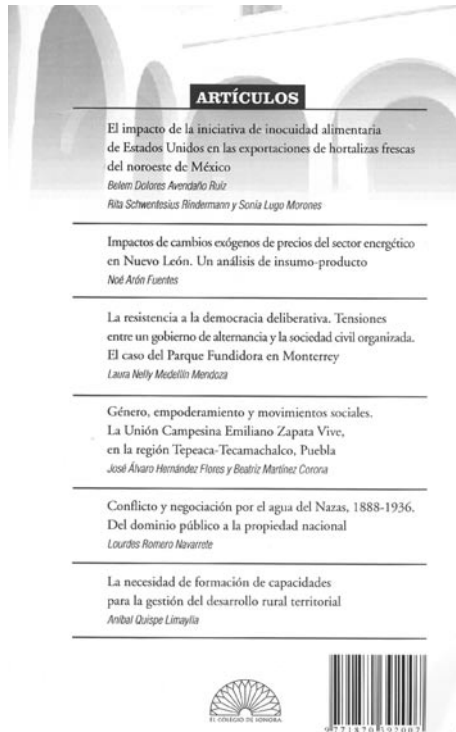
Varones que ejercen violencia contra sus parejas

Jack Goody

El Islam en Europa

Manuel Chust e Ivana Frasquet (eds.)

La trascendencia del liberalismo doceañista en España y en América



ARTÍCULOS

El impacto de la iniciativa de inocuidad alimentaria de Estados Unidos en las exportaciones de hortalizas frescas del noroeste de México

*Belem Dolores Avedaño Ruiz
Rita Schwenstadius Rindermann y Sonia Lugo Morones*

Impactos de cambios exógenos de precios del sector energético en Nuevo León. Un análisis de insumo-producto

Noé Arón Fuentes

La resistencia a la democracia deliberativa. Tensiones entre un gobierno de alternancia y la sociedad civil organizada. El caso del Parque Fundidora en Monterrey

Laura Nelly Medellín Méndez

Género, empoderamiento y movimientos sociales. La Unión Campesina Emiliano Zapata Vive, en la región Tepeaca-Tecamachalco, Puebla

José Álvaro Hernández Flores y Beatriz Martínez Corcora

Conflicto y negociación por el agua del Nazas, 1888-1936. Del dominio público a la propiedad nacional

Lourdes Romero Navarrete

La necesidad de formación de capacidades para la gestión del desarrollo rural territorial

Arribal Quispe Litaylla



Perfiles **28**
Latinoamericanos
Julio-Diciembre
2006
Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

SECCIÓN VARIAS	¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? ROBERTO GARGARELLA
	¿Influyen los ministros de culto sobre la intención de voto? ALEJANDRO DÍAZ DOMÍNGUEZ
	La CIA y el exilio de Jacobo Arbenz ROBERTO GARCÍA FERREIRA
	Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina GONZALO SARAVI
	Democratización: pasado, presente y futuro JOHN M. ACKERMAN
	Conflictos agrarios del Nordeste argentino en la década de los setenta GUIDO PASCUAL GALAFASSI
ENSAYO	Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado LUIS RODRÍGUEZ CASTILLO
	La política social orientada al desarrollo: debates sobre su institucionalidad MAGDALENA CHIARA Y MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO
	¿Qué ocurrió realmente en Bolivia? MARIO TORRECO
	Democracia sin ciudadanos: crítica de la teoría de la transición LUIS ORTIZ SANDOVAL
	Los partidos políticos en México ante la democratización FLAVIA FREIDENBERG

Índice

SECCIÓN VARIAS	¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? 9 ROBERTO GARGARELLA
	¿Influyen los ministros de culto sobre la intención de voto? 33 ALEJANDRO DÍAZ DOMÍNGUEZ
	La CIA y el exilio de Jacobo Arbenz 59 ROBERTO GARCÍA FERREIRA
	Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina 83 GONZALO SARAVI
	Democratización: pasado, presente y futuro 117 JOHN M. ACKERMAN
	Conflictos agrarios del Nordeste argentino en la década de los setenta 159 GUIDO PASCUAL GALAFASSI
	Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado 185 LUIS RODRÍGUEZ CASTILLO
	La política social orientada al desarrollo: debates sobre su institucionalidad 213 MAGDALENA CHIARA Y MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO



Contenido

Presentación..... 5

Reformas Presupuestales Dirigidas a Resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una Aproximación Crítica 11
David Arellano Gault, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano Aguilar

Evaluación, Sostenibilidad Fiscal y Calidad del Gasto Público: La Reforma a la Función de Evaluación de Resultados en Colombia 93
Manuel Fernando Castro Quiroz

Experiencias sobre la Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual 131
Ricardo Martner

Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena 177
A Marcela Guzmán S.

Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias 237
Martus Tavares y Nora Nela Berretta Márquez

La Gestión Pública por Resultados 295
Juan Martín y Ricardo Martner

Condiciones para el Desarrollo Integrado de la Evaluación y Presupuesto por Resultados 319
Eduardo Zapico

Gestión Presupuestaria de Estructuras: Un Instrumento para la Gestión por Resultados 351
Jorge Hintze

REVISTA INTERNACIONAL
de
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
II

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS A.C.
MÉXICO.

CONTENIDO

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO	
LUIS GARCÍA CARDENAS	9
LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA	
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE	29
LA RESTRICCIÓN DE LOS DERECHOS EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN	
FORTUNATO GONZÁLEZ CRUZ	45
ANÁLISIS A LA EXISTENCIA, NATURALEZA, ESENCIA Y UNIDAD DEBIDA DE LAS LEYES Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO.	
HÉCTOR DEL RAZO BARRÓN	69
APUNTES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARQUES NACIONALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA	
JULIO C. DURAND	99
LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS EN ESPAÑA	
ENRIQUE ORDUÑA PRADA	125

Guadalajara, Jalisco, México
Julio, 2006

colofón