

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 Hartow
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 Avila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Ricardo Campos A. T.
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Felipe Ocegüera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO DE BECERRA

Sedes

TOLUCA

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. Popocatepeti 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 TECNICO

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,
(abril 2005)

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:

Ixchel E. Díaz Porras

Diseño y fotografía de portada:

Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

Una característica de la administración pública en el ámbito de la sociedad global y contemporánea, es que sus cometidos –atribuciones, actividades y responsabilidad- además de diversos, son complejos por cuanto que se relacionan con los asuntos de gobierno y el imperativo de asegurar el desarrollo creativo de los espacios públicos. Esto significa que su relación con los gobernados no sólo es constante, sino llena de exigencias para dar respuesta a las demandas en competencia.

La tarea de gobierno es de primer orden en el desarrollo de la sociedad y la conservación del Estado. Tiene como alcance la naturaleza multidimensional de los asuntos públicos, así como la importancia de que las respuestas institucionales sean efectivas para atenuar las carencias colectivas, disminuir la desigualdad social, desarrollar las fuerzas productivas y asegurar las condiciones fundamentales que eviten la polarización entre las personas y los grupos.

Gobernar se ha convertido en las últimas tres décadas, en un imperativo que implica además de eficiencia, sentido de responsabilidad para dirigir los cambios y procesos que corresponden a la sociedad contemporánea. No es suficiente conseguir resultados eficientes, cuando la cultura de la responsabilidad no se acredita en el mundo

de las instituciones públicas y políticas. El poder democrático es la suma de la eficiencia y la responsabilidad para garantizar la certidumbre en la vida colectiva. Sin esos atributos, no es posible que el valor de la confianza se arraigue como un auténtico modo de vida.

En ésta lógica, la administración pública no se debe ni se puede entender cuando se toma distancia de los valores de la democracia, la cual define de manera explícita, el compromiso axiológico y político que tiene con la sociedad. La administración pública no sólo es portadora de valores orden, libertad, justicia, bienestar- sino que también los produce –eficiencia, eficacia, efectividad- para que tenga sentido su acción en términos colectivos. Su radio de competencia es ahora más amplio desde el momento en que es parte crucial en la definición de las reglas institucionales que deben observarse para asegurar la gobernación del orden institucional.

Una lección a considerar después de los rendimientos decrecientes de las políticas altamente intervencionistas, es que el tamaño inconmensurable de las instituciones administrativas no es equivalente a una mayor eficacia y responsabilidad. En este sentido, la actividad de la administración pública se ha transformado para convertirse en una institución que regula, coordina e interviene de manera

estratégica en la producción de los bienes y servicios públicos. Transita ahora por las esferas de la apertura y la corresponsabilidad para que el público ciudadano y las organizaciones de la sociedad, tengan oportunidad de ser parte esencial en la gestión de los asuntos públicos.

Con éste perfil, la administración pública deja atrás la visión unicentrada del poder y se inscribe en razón de nuevas circunstancias endógenas y exógenas; en realidades que se caracterizan por dar vida a relaciones multicentradas que son el pilar fundamental de la pluralidad democrática. De este modo, los nuevos rumbos de la administración pública son la democratización de la sociedad, la descentralización política y la corresponsabilidad social.

En estos rumbos, ha definido y define el marco de actuación de los actores sociales y políticos, trascendiendo así, los patrones que la confinan únicamente a la ejecución de las normas públicas. Asume en consecuencia, un papel activo en el diseño e implementación de las políticas públicas, en la distribución de los recursos públicos, en el cumplimiento de las metas comunes, en la comunicación con los agentes económicos y sociales, en la coordinación establecida con las organizaciones de la sociedad y en la estructuración y el cumplimiento de los planes de corto, mediano y largo plazo.

Se caracteriza ahora, por emprender acciones de convocatoria, exhortación y persuasión para que las organizaciones de la sociedad participen con su iniciativa, recursos y rutas de acción en la definición de la agenda que formaliza los asuntos más conspicuos que reclaman la intervención de la acción colectiva, es decir, de la autoridad pública y los grupos ciudadanos.

Hay en la sociedad contemporánea, más centros de decisión y acción que reclaman un lugar en los procesos del gobierno y en el comportamiento de las instituciones administrativas. Por tanto, la administración pública no tiene margen para la adopción de prácticas unilaterales y fincadas en el autoritarismo o el burocratismo. Su respuesta ante el aumento de la complejidad democrática, consiste en que su acción en el espacio de lo público – social es más por el lado de la regulación y la coordinación, no por el impulso de las relaciones y estructuras verticales que son fruto de la visión piramidal del poder que responde, en palabras de Karl Popper, a las sociedades tribales.

En consecuencia, la administración de la democracia es la administración de los espacios públicos, y éstos son el referente de cómo la administración pública se asume como la responsable del interés colectivo. De aquí se desprende su carácter común para las personas

civiles, los ciudadanos, las organizaciones sociales, las organizaciones comunitarias y las organizaciones políticas. El cuidado, la seguridad y la prosperidad de los espacios comunes, es el verdadero habitat de la administración pública.

La administración de la democracia alude entre otros aspectos, a cómo los ciudadanos y sus organizaciones tienen la capacidad de intervenir en el rumbo de los problemas públicos. Lo importante en este sentido, es que entre la administración y los ciudadanos no existan valladares que frenen su comunicación y formas de cooperación. Si el espacio de lo público no tiene potestad de monopolio por parte de las autoridades constituidas, implica que hay un margen importante para que las organizaciones sociales tengan presencia real y efectiva en la gestión de los asuntos sociales.

La administración de la democracia es la combinación inteligente de los poderes gubernamentales y los poderes sociales. Ello implica crear las condiciones más idóneas para que en la sociedad civil se desarrollen los centros productivos, las relaciones de coordinación, las relaciones de solidaridad; los procesos de autonomía, gestión, autoayuda y evaluación que dan forma a las relaciones emprendedoras que caracterizan a los actores involucrados con la construcción y el fortalecimiento de la acción pública.

De este modo, cuestiones relacionadas con la prosperidad, el bienestar, la reducción de la desigualdad, la lucha contra la pobreza, el combate a la exclusión y la generación de nuevas opciones para generar bienes y servicios públicos, abren la oportunidad para sumar esfuerzos que son fruto de la identidad, el compromiso y la inventiva.

Ante un panorama de realidades sociales y políticas que reclaman la cooperación efectiva, no tanto la burocratización, la administración pública ha ingresado a la redefinición de espacios y tareas para ser punto generador de sinergias que apuntan por la lógica de la productividad compartida, es decir, por la inversión del capital social, el cual refleja cómo la organización de la sociedad, también contribuye a la tarea de dirigir el conjunto de la vida asociada.

No hay antinomia entre administración pública y capital social, dado que indican en diferentes momentos, que el arte de gobernar con eficacia consiste en adoptar la inclusión social como método que favorece la realización y corresponsabilidad de los núcleos más activos, organizados y solidarios de la propia sociedad, respetando su contribución en términos de iniciativa, eficacia y aportación para ampliar las formas de gestión que destacan cómo desde lo público – social es factible contribuir

a la salvaguarda y el fortalecimiento de la vida colectiva, llegando incluso, a producir bienes y servicios que son demandados por sectores que no se identifican ni con el Estado ni el mercado.

Los derroteros de la administración pública tienen como elemento relevante la toma de conciencia por parte de los ciudadanos. A diferencia de la cultura autoritaria que los valora como sujetos pasivos, la cultura democrática reconoce que son activos y organizados. Así pues, la exigencia social para dar vida a los gobiernos eficaces, depende en buena medida de cómo la administración pública aborda el cúmulo de problemas que se derivan de las relaciones de sociabilidad.

La comprensión de la administración pública no admite enfoques reduccionistas ni análisis segmentados. Tiene que categorizarse en la diversidad de condiciones, hechos y situaciones que modifican su papel en la sociedad y que la impulsan hacia ejercicios de prospectiva que son inevitables en un mundo de crisis, cambios e incertidumbre.

Por ello, no son ajenas las formulaciones sobre la administración pública que tienen nexo indiscutible con la sociedad y el Estado, con la reingeniería de procesos, la certificación de las competencias, las nuevas experiencias de

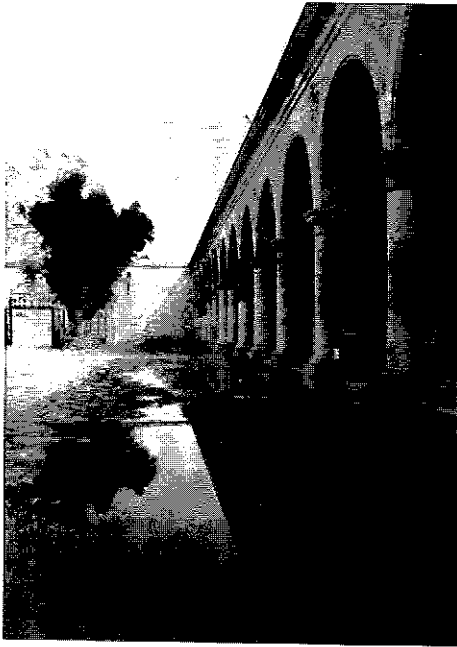
evaluación social, los vínculos estructurales que tiene con el Estado y el mercado, con el diseño e implementación de las estrategias encaminadas a disminuir la pobreza y el significado del gobierno electrónico en la versión de la seguridad institucional. Estos temas son centrales en el análisis del presente número.

En cada uno de ellos hay un contenido administrativo y público que se organiza en asuntos institucionales que es importante considerar y puntualizar en términos de ventajas, beneficios, restricciones y perspectivas. En el marco de la sociedad del conocimiento, la economía global y la reestructuración del poder social, la administración pública no es únicamente realidad determinada, sino determinante, más aún, cuando es un actor vigoroso en la definición de las reglas institucionales que organizan a la sociedad con el rango de Estado.

Contenido

Artículos	13
Estado, sociedad y administración pública <i>Sergio Ballesteros Mesa</i>	13
La reingeniería en la Administración Pública Federal de México <i>José Juan Sánchez González</i>	43
La administración de la desigualdad social: experiencias de evaluación de programas sociales en México <i>Gerardo Torres Salcido</i>	75
La certificación de las competencias laborales en la administración municipal <i>Carlos E. Massé Narváez</i>	101
Estado, economía y democracia <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	123
Política social, pobreza y desigualdad en México <i>Juan Montes de Oca Malvaez</i>	147
Implicaciones de seguridad para el gobierno electrónico <i>Luis F. Luna Reyes</i> <i>J. Ramón Gil García</i>	181

Agenda Glocal	207
Numeralia	249
México en valor numérico	249
Reseñas de Libros	269
Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable de Ignacio Pichardo Pagaza	269
<i>Reseña elaborada por: Ricardo Uvalle Berrones</i>	
Gustavo Martínez Cabañas. Su Compromiso con México	275
<i>Reseña elaborada por: Adriana E. Bazán Trousselle</i>	
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	281
Revistas de interés	287
Convocatoria	291



**Estado, sociedad y
administración pública**

Sergio Ballesteros Mesa*

Abstract

El artículo explica la relación interdependiente, funcional y continua entre el Estado, la sociedad y la Administración Pública, con base en los elementos centrales de la vida moderna, la cual necesita de relaciones de apoyo y coordinación para que el interés público sea el pilar del orden político y democrático que favorece los cauces institucionales para que la estabilidad y la gobernabilidad sean los factores más importantes a conservar y fortalecer en el ámbito del pluralismo político e ideológico.

Palabras clave: Administración Pública, ciudadano, democracia, Estado y política.

The article explains the interdependent, functional and continuous relation between the State, the society and the Public Administration, with base in the central elements of the modern life, which needs relations of support and coordination so that the public interest is the pillar of the political and democratic order that favors the institutional channels so that the stability and the governability are the factors most important to conserve and to fortify in the scope of political and ideological pluralism.

Key words: Public Administration, citizen, democracy, State and policy.

* Secretario Académico del Centro de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Preámbulo

El objeto de estas ideas es reflexionar sobre la importancia del papel que el Estado desempeña en la sociedad. En este caso, la relación Estado – sociedad es la clave para situar la relación de la administración pública con la sociedad y los ciudadanos. El mundo del presente es el escenario de cómo la vida de las instituciones es motivo de cambio y transformación. Las realidades de lo estatal, lo gubernamental, lo administrativo y lo social se reestructuran hasta integrar espacios interdependientes de vida, los cuales obligan a que la tarea de la dirección pública sea más efectiva en cuanto a los rendimientos positivos de la vida democrática. En este sentido, la sociedad y el Estado se han desarrollado en la lógica del cambio histórico y político, y en esa medida, la responsabilidad de la administración pública se multiplica, hasta conformar un sistema de relaciones que articulan las capacidades de la gestión que, sin duda, impactan de modo inevitable en el conjunto de la vida asociada.

Pluralidad e instituciones públicas

En el mundo contemporáneo de la actualidad, las sociedades están integradas por una multiplicidad de actores y organizaciones sociales en proceso de institucionalización (Douglas Chalmers; Mancur Olson; Dewil Right; Gay Peters y Douglas North), por mencionar sólo algunos de los más relevantes autores de la escuela de la Nueva Institucionalidad. La pluralidad resultante de la diferencia es rasgo característico de todas las sociedades humanas en la actualidad y ya nada se entiende sin ella. Es un hecho que la sociedad es de naturaleza multicultural, progresivamente incluyente tanto en materia de valores como de pertenencia étnica. Ahora más que nunca, los derechos individuales

deben ser considerados plenamente tanto en la ley, como en la construcción de los marcos axiológicos institucionales ampliamente públicos.

La política moderna se reclama como incluyente de los derechos humanos lo que requiere de la construcción de una teoría de la justicia “omniabarcadora”, que, según Juan Carlos León, es una nueva concepción del espacio público que incluye tanto los derechos universales asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo y también los principios de libertad individual, democracia y justicia.

Esta propuesta recupera un nuevo sentido tanto del espacio privado como del espacio público y que en muchos e innovadores sentidos, caracteriza las nuevas tendencias por las que hoy transita la democracia.¹

Entendemos que es la sociedad el espacio articulador de la dimensión privada y de la dimensión pública, y que al Estado le corresponde delimitar los ámbitos, convergencias y acotamientos a la dimensión privada y a la pública. Juan Carlos León nos dice que es este marco axiológico que llamamos institucionalidad, establece hasta dónde a la sociedad y hasta dónde al Estado, corresponden los dos espacios universales públicos por excelencia.²

¹ León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003, p. 53.

² León y Ramírez Juan Carlos, Op. cit., p. 18.

Esta circunstancia en sí misma, sugiere la existencia de una frontera - una línea de demarcación- en permanente equilibrio y reequilibrio entre los hechos derivados de la actuación humana, que en su origen son privados y, los hechos concernientes a todos que son públicos... lo privado es inherente a nuestra individualidad y nos permite constituirnos como público, y lo público tiene como objetivo preservar nuestra individualidad.³

Aunque en apariencia podría ser fácil definir las diferencias entre lo público y lo privado, en realidad esto ha sido una de las principales dificultades por las que ha atravesado el análisis de la teoría social a través del tiempo y las diferentes culturas. Diferenciar lo relativo a la polis, la familia y el individuo ha sido siempre un reto no resuelto a cabalidad. El Estado ha jugado siempre un papel predominante en la mayoría de las sociedades actuales y pasadas, detentando por sí y para sí, el monopolio de los espacios públicos en detrimento de la sociedad civil y de sus integrantes.

Como una extensión de la cultura autoritaria tradicional siempre se ha entendido que los espacios públicos pertenecen exclusivamente o predominantemente al Estado, sus poderes, el gobierno y la administración pública.

La administración pública desde una perspectiva técnico -institucional, se integra por medios impersonales de acción, directos e indirectos, de naturaleza diversa que van desde el uso de los recursos humanos y los materiales, los cuales, merced a las facultades de imperium que ostenta el gobierno, los utiliza de acuerdo a la ley, para lograr sus propósitos y

³ Idem, p. 19.

llevar a cabo los actos de interés público, que no cumplen los individuos por sí mismos, ni las empresas privadas o particulares.

Si bien es cierto que siempre se ha tenido una dificultad conceptual para definir y separar lo que compete a las esferas pública y privada, en la praxis de la política y la administración pública no se manifiesta tal separación. Política y administración pública son ámbitos de lo público; de tal complementariedad que se instituyen en beneficio de lo privado, lo individual y lo colectivo. La política es la esfera macro envolvente de la sociedad que se vincula estrechamente con el Estado, el gobierno y la administración.

En este contexto entendemos a la política como un quehacer humano propio del ambiente social. La política es el proceso vinculante entre la sociedad con su gobierno, este último, a través de sus órganos especializados recoge demandas, elabora leyes y define la conducta general. Su ejecución la realiza a través de los actos de autoridad que corresponden a la administración pública.

Desde un punto de vista eminentemente legal, la administración pública es una persona jurídico - colectiva, constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes; en este sentido, comparten la responsabilidad del Estado.

Al respecto, coincidimos con Miguel Acosta Romero en su obra Compendio de Derecho Administrativo, cuando afirma que los entes públicos, dentro de los que consideramos al Estado (federación), las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las demás personas jurídicas colectivas de derecho público, tienen

características constantes desde el punto de vista genérico: La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común; personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes; denominación o nombre; símbolos nacionales, ámbito geográfico y domicilio; elemento patrimonial; régimen jurídico propio; objeto; órganos de representación y administrativos y; fines.⁴

La administración pública por ser institución colectiva se constituye como ente público. La legitimación de ambos, es decir, de la política y la administración pública, descansa en la capacidad de articular y dar satisfacción efectiva a las demandas que plantean los individuos como ciudadanos política y socialmente organizados en un régimen jurídico y políticamente definido como democrático, ya sea mediante la representación popular, constitucionalmente establecido, pero inmerso en un proceso de constante evolución social, hacia la plena participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general e individual, que es lo que podríamos llamar el interés común en su conjunto.

En el mismo sentido, de acuerdo con Locke, el Estado (sociedad políticamente organizada), no viene sólo a regular y coordinar los intereses individuales, sino también a impedir que esos intereses se impongan sobre los otros componentes de la naturaleza humana y social.

En este sentido, León y Ramírez explica que lejos de concebir los intereses privados como contrarios al interés público, el Estado,

⁴ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 57-58.

los equilibra y armoniza, dado que ambos son parte de la naturaleza humana, pero también reconoce que lo privado sin freno, conduce a distorsiones de orden egoísta, insensibles y deshumanizadas.⁵

Para atemperar el ímpetu de los intereses individuales, el Estado de derecho establece normas que aseguran la igualdad de todos ante la ley, es entonces cuando la responsabilidad de mantener el orden social y el respeto a este marco, es una responsabilidad compartida por los integrantes del colectivo social.

En la democracia, la sociedad, el gobierno y la administración pública al compartir los mismos valores axiológicos, deberán encontrar entre la pluralidad ciudadana, puntos en común, que permitan el establecimiento de reglas claras en un marco jurídico igualitario sin exclusivismos entre estratos e individuos; debe prevalecer una cultura democrática, igualitaria a todos los individuos y ciudadanos, basada en el respeto del otro y sus intereses legítimos; igualdad de oportunidades económicas; servicios públicos de calidad y el alcance de cada vez más amplios sectores de la población; seguridad social de calidad en la salud y el empleo; seguridad pública efectiva; seguridad jurídica mediante el castigo oportuno a los enemigos de la sociedad y del Estado, por las conductas delictivas; se incremento en los niveles de respeto al género, a la niñez, a los jóvenes, a los ancianos, a los adultos, a los discapacitados, a los indígenas, a los extranjeros; tolerancia plena a credos y a prácticas pacíficas de convivencia social; apoyo a las familias e individuos más desfavorecidos; preservación y explotación racional del medio ambiente y los recursos naturales.

⁵ León y Ramírez, op. cit., p. 32.

Las demandas de la sociedad y la ciudadanía en general al ser constantes, diversas, convergentes y divergentes, se hace ineludible incluir los derechos de todos en un gran proyecto de gobierno cada vez más ciudadanizado, y con el respaldo de éste y la administración pública, impulsar su eficacia.

En la pluralidad que tienen las sociedades democráticas complejas en un entorno de globalidad, las políticas públicas constituyen una alternativa viable de cooperación entre los miembros de la sociedad civil y el Estado, estableciendo lazos de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, porque como afirma Juan Carlos León y Ramírez, se socializa la toma de decisiones y se erradica la unilateralidad.

En ese contexto, la sociedad democrática fortalece el modelo de participación ciudadana, teniendo el cuidado de no llevarlo al extremo, dado que puede convertirse en un peligro para los equilibrios de gobernabilidad, el respeto a la ley y la sobrevivencia de la política ciudadana. De ahí la necesidad de acotar las posibilidades del disenso excesivo e irracional, fortaleciendo en cambio, la continuidad del espacio en el ciclo consenso-disenso-consenso, realimentando el proceso continuo y permanente de participación ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

La participación política o ciudadana, no sólo fortalecería la democracia y la legitimación al poder público, sino que se constituiría en el principal valladar de la masificación enajenante de la sociedad. La masificación social representa al principal enemigo de la libertad individual, al provocar que los individuos pierdan su capacidad para la acción política, a través de las organizaciones intermedias que sirven de puente entre los individuos organizados y las autoridades gubernamentales.

En ello, la política y la libertad son imprescindibles para la vida del hombre en sociedad, porque le proveen de los medios necesarios para asociarse con los demás, acrecentando las posibilidades de sobrevivencia del individuo en la sociedad, el poder y el Estado, o como lo expresa León y Ramírez, la política entendida como un ejercicio de libertad pública, tiene como objetivo fundamental asegurar la satisfacción individual.

La sociedad civil enriquece su dimensión con el avance y el desarrollo de una nueva realidad social. La sociedad civil es madura, conciente y eficaz para hacerse escuchar, participar y decidir; con más capacidad y con espacios para entender y conducir actividades públicas y privadas, y convertirlos en demandas claras y con la fuerza política suficiente que permitan su incorporación en el marco de la ley e incluso en la agenda de gobierno oportunamente de acuerdo a prioridades valoradas, hasta la concreción operativa de las políticas a través de la administración pública, lo cual conlleva a participar en la construcción y fortalecimiento de las instituciones de la sociedad. Finalmente en la calidad del ciudadano como ser humano libre, conciente y capaz de conducir mejor su destino en concordancia con los otros y con el Estado como su aliado, tiene al individuo en el centro de la vida social y considerándolo un autónomo que merece ser respetado en su integridad.

Los procesos de construcción del Estado

Desde el punto de vista de la construcción arquitectónica del Estado, éste es considerado como un ente artificial. Es una realidad sobrepuesta a la naturaleza por la organización comunitaria. Desde la antigüedad se

ha reconocido al hombre agrupado actuando frente a la naturaleza por medio de grupos primitivos donde hubo cierta organización. La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 3,000 a.C., y tiempo después en Grecia es cuando se conoce como polis, ciudad, república, a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y determinada actividad y fines.

El Estado tiene un carácter peculiar que lo distingue de otras organizaciones políticas que se manifiestan en la realidad social. En su exterioridad se presentan distintos matices como son su población, sus etnias, sus costumbres, su territorio; su gobierno, su cuerpo de leyes e instituciones públicas y privadas, ingredientes que contribuyen a la construcción de la nacionalidad en un Estado.

El Estado como ser artificial tiene una realidad propia, cuya finalidad es asegurar el bien común como el atributo de la soberanía como cualidad del poder. El bien común que salvaguarda el Estado consiste en establecer directamente las condiciones económicas, sociales, morales y políticas, todas ellas externas en el ámbito de lo público, con la finalidad de que el individuo pueda alcanzar su pleno desarrollo social y material como persona humana; como integrante de un núcleo familiar, de una empresa o actividad económica o cultural; de una organización pública o empresarial, eclesiástica o secular, de un municipio, de una organización civil de carácter privado.

Francisco Porrúa Pérez, en su obra Teoría del Estado, en alusión a lo que señala Jaques Maritain en su libro Persona y bien común, expresa que el contenido del bien común se integra a base del conjunto de bienes

o servicios de utilidad pública o de interés nacional (camino, puertos, escuelas, etcétera), las buenas finanzas del Estado, su poderío militar, el conjunto de leyes, costumbres, instituciones, recuerdos históricos, cultura, pero también se enriquece su contenido con otra serie de valores de índole espiritual cuya conservación y progreso debe ser protegido y estimulado por el Estado. Así “el bien común comprende sin duda, todas esas cosas, pero con más razón, otras muchas, algo más profundo, más concreto y más humano; porque encierra en sí y sobre todo, la suma (que no es simple colección de unidades yuxtapuestas, ya que en el orden matemático nos advierte Aristóteles que 6 no es lo mismo que 3+3), la suma, digo, o la integración sociológica de todo lo que supone conciencia cívica de las virtudes políticas y del sentido del derecho y de la libertad, y de todo lo que hay de actividad, de prosperidad material y de tesoros espirituales, de sabiduría tradicional inconscientemente vivida, de rectitud moral, de justicia, de amistad, de fidelidad de virtud y de heroísmo en la vida individual de los miembros de la comunidad, en cuanto todo eso es comunicable y se distribuye y es participado en cierta medida, por cada uno de los individuos, ayudándoles así a perfeccionar su vida y su libertad de persona. Todas estas cosas son las que constituyen la vida humana de la multitud”.⁶

Pero aún cuando es un ente artificial, su evolución no ha sido una invención espontánea acabada de una vez por todas. Cada etapa histórica ha mostrado la construcción de lo que hoy conocemos como Estado. Crossman en su Biografía del Estado Moderno, señala que no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, y

⁶ Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, p. 296.

para estudiar ese fenómeno social no es necesario ir al estudio de los teóricos, pues el Estado griego y romano no fueron lo que pensaban Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes y el Estado moderno no es el fenómeno que señalan los teóricos, sino que su contenido y realidad desborda toda pretensión de establecer un Estado conforme a un ideal determinado.⁷

En cuanto al momento de su integración política y jurídica, como procesos de construcción, ha sido muy difícil determinar en forma precisa el origen de cada Estado o formación social organizada; en consecuencia, el proceso de construcción histórica de cada uno de ellos es variado y peculiar, tal sería el caso de la mayoría de los Estados europeos, de Japón y China. Para los Estados que han surgido de un proceso histórico de colonización, el momento de su surgimiento y las características específicas de su organización se hacen más fáciles de identificar, porque con decisiones soberanas, se dan a sí mismos su estructura, organización y leyes constitucionales.

Una vez que el Estado ha sido fundado y tiene vida propia en los conciertos nacional e internacional y que han quedado definidos sus objetivos de proporcionar a sus ciudadanos el bien común en un nivel de igualdad con respecto a la ley, en sus relaciones interpersonales y con el Estado, su evolución se dirige a un constante rediseño en cuanto a su configuración y funcionamiento. En este proceso, la democracia representativa hace posible en el seno del propio Estado la retroalimentación sistémica de su evolución mediante la captación de las demandas individuales, de grupos y colectivas, para ser traducidas

⁷ Crossman R. H. S. Biografía del Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica, pp. 12-17, 1970.

por los representantes legislativos en leyes, políticas gubernamentales y finalmente en actos de autoridad, ejecutados por los órganos de la administración pública.

En este proceso llamado legislativo, intervienen todo tipo de especialistas en diversas materias del servicio público, que actúan como auxiliares profesionales en el establecimiento del marco jurídico, mismo que le habrá de representar a la administración pública una obligación jurídica para su cumplimiento y ejecución.

Por otra parte, el Estado como creación humana ha sido equiparado a la noción de obra de arte por la complejidad que representa su construcción evolutiva. Ricardo Uvalle Berrones en su obra *Los nuevos derroteros de la vida estatal* se refiere a que: “El concepto de arquitectura alude en principio a la noción de arte, pero de un tipo de arte que recupera el significado de la vida y que expresa como una suma de conocimientos aprendidos y aplicados con un propósito: construir obras físicas y materiales. En este sentido, el Estado es una gran obra de arquitectura. Sus poderes, instituciones y atribuciones se encuentran entrelazados y guardan entre sí, una interdependencia que no debe alterarse, puesto que al afectar a una de sus partes, es inevitable el daño que causa a las demás”.

La arquitectura del Estado, como creación humana, producto de la cotidianeidad social que construye permanentemente sus propias condiciones de vida es un laboratorio de trabajo en el que se ventilan los intereses de todos, sean públicos o privados y en donde el saber científico y la especialización laboral e intelectual son puestas al servicio del Estado y de la sociedad.

En el ámbito de lo administrativo, los nuevos modelos de gestión y dirección de las organizaciones públicas y privadas dan paso a la participación ciudadana en los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones. En este avance de la nueva tecnología del control organizacional, la administración pública moderna se ajusta al quehacer estatal, con el propósito de articular eficazmente los flujos y demandas de la acción ciudadana, traduciéndolos en productos y resultados concretos de la gestión pública gubernamental de cara al escrutinio de la ciudadanía.

Esta nueva construcción del quehacer administrativo va dirigida al ciudadano valorado como cliente, y no tan sólo como usuario de los servicios públicos. En esta etapa de la nueva gestión pública gubernamental, los administradores públicos pasan a ser los expertos de los procesos de trabajo cuyos resultados serán valorados por los ciudadanos; de esta forma, el Estado se organiza como fuerza operacional de la sociedad.

Su fuerza como la resultante de un sistema arquitectónico conduce al equilibrio de las demás fuerzas que aumentan la tensión en el entorno social, dándoles un cauce institucionalizado, asegurando la legislación de los actores en un ambiente de legalidad y civilidad necesarios para el desarrollo armónico de la sociedad; el cumplimiento de sus objetivos públicos facilita el equilibrio dinámico (homeostasis) del sistema social y hace posible la gobernabilidad consensuada y pacífica.

De esta forma, la resultante del modelo arquitectónico de construcción del Estado, en palabras de Ricardo Uvalle Berrones, no es una fuerza desbordada, sino sujeta a cauces, límites y atribuciones. Es, por tanto, una fuerza medida, calculada y modulada. Es una fuerza influida por

poderes estatales y no estatales; por estructuras disímbricas y por acuerdos y consensos que tienen que alcanzarse para que sobreviva como poder supremo.

La fuerza del Estado no depende tanto de su institucionalización como centro de poder, sino de cómo aprovecha sus capacidades y cómo utiliza sus acciones defensivas y ofensivas. Es una fuerza influenciada por otras fuerzas hasta conseguir que tengan supremacía las del Estado, sin que ello sea equivalente a dirigir un poder sin frenos o contrapesos.⁸

El Estado tiene además características esenciales de objetividad y materialidad, lo que hace posible su exteriorización como una realidad actuante y dinámica; por ello, como lo afirma Uvalle Berrones, “Es un producto que demuestra cómo el ingenio humano es capaz de crear y organizar instituciones destinadas a consolidar la convivencia en común. Es, desde luego, una institución diseñada y construida cuidando la fina relación e interdependencia entre sus componentes para evitar situaciones que puedan quebrantarlo”.⁹

El Estado, atendiendo a su construcción arquitectónica, está diseñado y erigido en torno al concepto de poder para alcanzar los objetivos enmarcados por su propia racionalidad. Es una organización que tiene como propósito y fin último concentrar, ejercer y mantener el poder para articular y arbitrar las demandas y conflictos de la sociedad.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida Estatal. p. 50.

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, Op. cit., p. 51.

Éste ente identifica su realidad mediante tres categorías que son: razón, racionalidad y raciocinio, establecidas por el mismo autor Uvalle Berrones, en su ensayo Condiciones y sentido de la racionalidad gubernamental.

Mediante la razón, explica el autor, es posible acercarse, conocer, conceptualizar y discernir las realidades en las cuales el Estado vive. Permite conocer cuáles son las fortalezas y debilidades que los estados deben apoyar o desfavorecer. Con la racionalidad es factible calcular la relación entre fines y medios enfatizando los resultados que con él se alcanzan; con ella también el Estado aprovecha sus fuerzas, recursos y potencias para reforzar su base de poder sin desatender la vida social.

Con el raciocinio es posible argumentar la construcción, definición y difusión de un logos que tiene por objeto nutrir la eficacia de las prácticas del poder. Razón, racionalidad y raciocinio son el trípode de la construcción física del Estado. El raciocinio permite formular un arquetipo de estado que garantice a la sociedad alcanzar su felicidad material, el progreso y el desarrollo compartido.

El Estado en su concreción física es cuantificable por sus componentes, su existencia se percibe en todas las instancias de la vida social. Se percibe su existencia en todas y cada una de las actividades públicas y privadas de los ciudadanos. El poder omnímodo que tiene es delegado por los individuos que conforman el organismo social, en un proceso continuo de construcción y legitimación cotidiana. En la medida en que el Estado y sus representantes en el gobierno logren concentrar, incrementar y mantener la voluntad de los ciudadanos en el proceso siempre inacabado de cumplir con sus objetivos supremos de realización del bien común, se podrá hablar de un Estado y gobierno legítimos. De

ahí que la existencia del Estado no se justifica por sí misma, sino por lo que hace en beneficio de la comunidad, en el cumplimiento de las leyes, lo que en última instancia es lo que la sociedad tiene como expectativa de ese órgano superior.

El Estado es necesario porque es útil a la sociedad, razón por la cual no se puede justificar a sí mismo más que en un contexto de utilidad práctica para su componente poblacional, en los términos y bajo las reglas de actuación que este último actor determine en su capacidad soberana.

En esta consideración, coincidimos con Ricardo Uvalle Berrones cuando apunta que el Estado “Es creado con un sentido de utilidad; como artefacto que permite alcanzar otros fines. Visto como artefacto, el estado rebasa la mera consideración mecánica que el propio artefacto es y en todo caso, conviene que en relación a él, el concepto de artefacto sea precisado en el rubro de medios “...para obtener algo ulterior, externo y distinto. Tienen una función ancilar, la de servir a fines que los trascienden. Su previsto futuro es desgastarse y ser sustituido por otros más adecuados. El arquetipo de los artefactos útiles es el utensilio. El destino de la palanca no es simplemente el de existir, sino el de funcionar eficazmente; vale en la medida en que asiste y rinde”¹⁰

Son bien conocidos los beneficios materiales alcanzados por las sociedades democráticas a través de su vinculación particular con el Estado de bienestar, con mayor razón cuando las distorsiones sociales provocadas por las economías de mercado o cuando el desarrollo

¹⁰ Idem, p.57.

social desigual y tardío ha requerido la intervención directa y decisiva del Estado en los procesos de creación de infraestructura, la formación de capitales, y evitar o retrasar los costos políticos derivados de los desequilibrios sociales.

En las sociedades modernas, la intervención del Estado en la economía ha permitido el desarrollo e incorporación de diversos sectores de la población a los procesos productivos, al consumo, al ahorro, la inversión privada y al retiro laboral, entre otros beneficios. La seguridad social, la educación pública, el ascenso social y la defensa del trabajo han sido realidades cotidianas en esas sociedades donde el Estado ha llegado a ser la principal palanca del crecimiento económico, a través de su directa intervención y conducción en los procesos de planeación, diseño, programación y ejecución de las políticas de bienestar social. En el transcurso del pasado siglo, la intervención directa del Estado de bienestar, hizo posible la recuperación de las economías capitalistas avanzadas, después de dos conflagraciones mundiales, conflictos bélicos intermedios y profundas crisis financieras, estableciendo un paradigma de organización social cuya sobrevivencia y viabilidad todavía se encuentran en el centro del debate en las sociedades modernas.

El Estado democrático de derecho ha sido el garante de la vigencia de las leyes, reconociendo los derechos de todos los grupos sociales que van desde los intereses étnicos, religiosos, políticos, de género y de las más diversas manifestaciones que presentan poblaciones cada vez más pluriculturales y altamente diferenciadas.

Pero ha sido en el Estado democrático de derecho, donde la democracia ha sido la bandera de múltiples movimientos sociales en el reclamo de los derechos de minorías y mayorías ciudadanas, no únicamente en la lucha de las libertades civiles, sino también en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida. Es en ese contexto, donde la utilidad social del Estado de bienestar encuentra su justificación de ser. La política de bienestar social impulsada y conducida por el Estado encuentra una amplia base de legitimación social que le ha permitido a éste tener el apoyo para gobernar a las sociedades por un amplio periodo de tiempo, habiéndose constituido como el factor más decisivo tanto en la producción como en la distribución de la riqueza y en el atemperamiento entre las clases y grupos sociales, sujetándolos a todos al imperio de la ley.

En ocasiones, el Estado de bienestar trajo consigo el principio del Estado patrimonialista en nombre de la sociedad en su conjunto; era un Estado propietario de los medios de producción y por lo tanto, administrador de unidades de trabajo en los ramos económicos más diversos del abanico productivo.

Esta responsabilidad adoptada por el Estado de bienestar, lo condujo a hacerse cargo de empresas de toda índole tanto en su complejidad organizacional como en su administración, aumentando en forma desproporcionada el tamaño de los aparatos burocráticos y la necesidad de tener grandes recursos y subsidios para asegurar la operación deficitaria de muchas de ellas, con el fin de mantener abiertas las fuentes de trabajo.

El aumento en el tamaño del aparato gubernamental trae aparejada la crisis organizacional y económica de grandes proporciones para la administración pública en general, limitando severamente su eficacia gubernamental. La razón de ser del Estado se perdió en una racionalidad burocrática centralizada y egoísta, dirigida más bien a satisfacer sus propios intereses y cada vez más ávida de absorber recursos públicos, escasos y difíciles de obtener, para destinarlos a la operación de empresas en algunos casos ineficientes, suplantando así prioridades más urgentes y necesarias de carácter social.

De esa forma, el Estado de bienestar al perder su eficacia operacional, requiere hoy con urgencia, de un nuevo diseño arquitectónico que le permita ser más competitivo frente a los ciudadanos, y realizar un proceso constructivo más adecuado a las nuevas necesidades, objetivos y demandas que le plantea una sociedad civil cada vez más madura, informada y capacitada para participar directamente en la confección e implementación de las nuevas políticas públicas ciudadanizadas, y por lo tanto sujetas al escrutinio público.

El modelo gerencial en la sociedad participativa

En los medios académicos y gubernamentales los conceptos de gestión pública y gestión administrativa han sido considerados indistintamente como equivalentes, tanto en la administración de los servicios públicos que el gobierno presta a la ciudadanía, como en el manejo que se hace de los recursos públicos dentro del proceso administrativo.

No ha sido sino hasta últimas décadas, cuando los conceptos de gestión y administración pública son objeto de revisión para adaptarlos a las nuevas necesidades de organización estatal y de la propia sociedad civil.

La gestión pública -dice Ricardo Uvalle Berrones- no es un conjunto de procedimientos que se definen a priori para alcanzar las metas propuestas, sino un sistema de realizaciones externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública.

Es también un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos, influido por la relación compleja de los ciudadanos con el Estado. Por eso, la gestión pública trasciende la clásica e insuficiente noción de que a través de ella se administran los recursos.¹¹

Ante esta nueva realidad social e institucional, es indispensable que el Estado y la administración pública reformulen sus objetivos y estrategias, para ser más aptos, flexibles y adaptativos a los crecientes procesos de ciudadanización en la conducción del Estado y sus políticas públicas; todo ello mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la organización.

La creciente competitividad en los ámbitos público y privado para alcanzar el éxito individual y colectivo, preconizados por la globalidad

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica, Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de México, p.12.

y la cultura del consumo, le exigen al gobierno estar cada día más preparado para prever y desarrollar estrategias adecuadas y pertinentes que le aseguren el ejercicio de la gobernabilidad democrática con el concurso de los ciudadanos. Las transformaciones que requiere el Estado no solamente lo hacen más apto, competitivo y eficaz, sino que las mismas le ofrecen la oportunidad de mantener e incrementar los niveles y mecanismos de su legitimación.

Las Tecnologías -Comunicación e Información- transformadoras del Estado, impulsan su capacidad para interactuar en forma constructiva y coordinada con las fuerzas que actúan en el entorno social. La puesta al día en cuanto al uso de la tecnología organizacional, brinda al Estado dividendos innegables, a la vez que le permite alcanzar el incremento de su capital político y en consecuencia el aumento de su capacidad de respuesta para afrontar las crisis y oposiciones fácticas de intereses y dándoles respuestas viables en cuanto a su realización, contando para ello, con el apoyo ciudadano organizado. En las sociedades abiertas, las tecnologías del poder se constituyen en instrumentos invaluable para asegurar la gobernabilidad democrática progresiva. La sociedad abierta y participativa, por su naturaleza y complejidad es crecientemente pública por lo que exige que la administración pública sea capaz y competitiva, para lo cual deberá saber utilizar las nuevas tecnologías del poder en beneficio de sus ciudadanos, que incluyen necesariamente las políticas con un significado de lo público, o sea: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

La utilización de los procesos de gobierno mediante políticas públicas, requieren como contraparte en la administración pública de un modelo gerencial que no sustituya el concepto de "interés público", sino que con base en los resultados que reivindicar a los ciudadanos", se favorezcan

los valores de servicio en favor del cliente que es el ciudadano que ejerce según las condiciones de la vida política, el voto de castigo y el voto de recompensa; que además, el escrutinio ciudadano sobre la actividad gubernamental, se ciña a las normas jurídicas; a los valores de calidad y valor en los procesos y productos; a la identificación de la misión y visión de las organizaciones; a la rendición de cuentas, la capacitación y el fortalecimiento de las relaciones laborales; al mejoramiento continuo de los procesos de trabajo, la complementariedad del servicio y el control; la ampliación de las opciones del ciudadano, para alentar la acción colectiva y enriquecer la capacidad de la administración pública. Por tanto, la administración pública moderna para estar acorde con el cambio de la sociedad, flexibiliza sus prácticas operativas e institucionales, dando paso a las readecuaciones normativas y estructurales para asegurar la coherencia organizacional que requiere el aparato administrativo gubernamental, de cara a las crecientes demandas de la vida pública.

La autoridad en las organizaciones contemporáneas

La participación ciudadana en la res-pública transforma el concepto tradicional de autoridad como atributo político y jurídico de las personas para desempeñar cargos, oficios o el derecho a dar órdenes, desde jerarquías claramente establecidas que fluyen de los niveles superiores a los inferiores.

El fenómeno de la autoridad se ha manifestado a través de la historia, desde las relaciones interpersonales, pasando por la familia, grupos formales e informales hasta en las organizaciones de todos los tamaños y con cualquier objeto social, sean éstos locales, nacionales

o internacionales. En todos ellos se da el fenómeno de la organización jerárquica, sus reglas morales o jurídicas y los alcances de la autoridad. La autoridad se puede dar de facto o con arreglo a valores normativos consensuados y generalmente aceptados por el grupo social. El sometimiento al orden establecido obedece a motivos muy diversos. El sometimiento por intereses económicos es la principal razón del ejercicio de la autoridad en las organizaciones productivas públicas o privadas. La obediencia política por el contrario, se obtiene a través del temor o el respeto que se tiene a la ley y a las consecuencias que se tendrían por la desobediencia.

El fenómeno de la legitimidad se manifiesta en todo tipo de organizaciones y no únicamente en el Estado, independientemente de que este último tenga el monopolio legítimo de la coacción. Barry Bozeman en su obra *Todas las organizaciones son públicas*, dice que puede aducirse que la legitimidad es ante todo psicológica (Edelman, 1964), que está encarnada en el individuo y que existe sólo cuando alguien obedece por convicción (Lindblom, 1977, p.19).¹²

En la administración pública, y al interior de la burocracia la obediencia se obtiene y se da en primer lugar teniendo como fuente de legitimidad a la propia ley y sus disposiciones reglamentarias y en segundo término por los intereses económicos que privan en las relaciones laborales. El uso de la coacción se da sólo cuando se manifiestan violaciones explícitas al marco legal en que actúan las organizaciones burocráticas consideradas como responsabilidades de los servidores públicos por irregularidades cometidas por éstos en el desempeño de sus atribuciones legalmente conferidas.

¹² Bozeman, Barry, *Todas las organizaciones son públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 107.

En relación con la sociedad civil, las fuentes de legitimación que tiene la administración pública, parten primero desde la ley, pasando por las convicciones sociales y políticas que tienen los gobernados (cultura política); por la ejecución de actos de autoridad de la administración, y en tercer lugar por la aplicación de las sanciones administrativas que implican su incumplimiento.

El desarrollo de la sociedad civil en los últimos años ha propiciado el desarrollo de nuevas teorías sobre la autoridad en las organizaciones que ubican al ciudadano en el centro de gravedad de las organizaciones públicas. Barry Bozeman se refiere a un modelo compuesto por tres elementos diferentes de autoridad política; así refiere a una autoridad política primaria, la cual emana directamente de los ciudadanos individuales y constituye el fundamento de cualquier sistema político. La capacidad de los gobiernos de tomar decisiones obligatorias radica esencialmente en el otorgamiento de legitimidad por parte de los individuos y en el compromiso de éstos tanto con las instituciones como con sus políticas.¹³

Existiría también, según el mismo autor, una autoridad política secundaria, basada en la necesidad de delegar el otorgamiento de autoridad al régimen como una cuestión de utilidad práctica y de filosofía política, habida cuenta de la imposibilidad de ejercer una democracia directa tanto en el gobierno como en los cuerpos de la administración pública.

Por último, Barry Bozeman refiere a una autoridad política terciaria, a la cual pertenecen las organizaciones no gubernamentales y los

¹³ Bozeman, Barry, op. cit., p. 112.

particulares. Se trata de una potestad delegada en segundo grado. Los funcionarios públicos son valorados como delegados de los ciudadanos. En la práctica burocrática estos modelos se interrelacionan unos con otros, dándole a la administración pública una fisonomía diversa en cuanto los tipos de autoridad y elementos de control interno y externo que se manifiestan en su seno.

Conclusión

El sector paraestatal y las instituciones nacionales y privadas de crédito y de seguros sirven de ejemplos representativos de la interrelación dinámica de estos modelos en las organizaciones públicas ya sean gubernamentales o privadas.

Algunas organizaciones públicas están al limitadas por la autoridad política (mediante regulaciones y reglamentos de gobierno). En situación similar se encuentra la mayoría de las organizaciones gubernamentales -dotadas de autoridad, pero a la vez sujetas a restricciones dictadas por instancias superiores-.

Un ejemplo de lo expuesto, es la administración pública en México, ya que ha vivido distintas etapas durante los últimos veinticinco años, presentando una fisonomía muy distinta de lo que fue el Estado. Del Estado benefactor de los sesentas y setentas con una administración pública tradicional hasta lo que hoy se denomina como gerencia pública-gestión pública en un Estado orientado básicamente a la globalización externa y a la austeridad interna. El propósito de la gestión pública es alcanzar la capacidad de generar eficiencia, eficacia y legitimidad para fortalecer la dimensión gubernamental y democrática de la administración pública.

El término gestión pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que comprenden tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos.¹⁴

Con la utilización de la tecnología de punta en materia organizacional proporcionada por la gestión pública, se pretende dar solución a múltiples problemas, asegurando la gobernabilidad en sociedades cambiantes.

Enrique Cabrero Mendoza, en su libro *Del administrador al gerente público*, explica en referencia a la gestión pública, que parecería ser la única vía para recobrar la gobernabilidad en las sociedades que cambian; que presionan al aparato gubernamental, y exigen a la vez, una mayor transparencia y agilidad en su acción. Hasta ahora buena parte de las soluciones modernizadoras ha consistido en resignarse a la imposibilidad de reformar las estructuras y agencias gubernamentales, optando por intensificar los procesos privatizadores, replegando al mínimo el papel estatal, y cediendo los mayores espacios posibles a las fuerzas del mercado.¹⁵

No obstante, la gestión pública debe ser considerada sólo como instrumento tecnológico para alcanzar la mejora continua de los procesos productivos en las organizaciones que forman parte de la administración

¹⁴ Sánchez González, José Juan, *Gestión pública y governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 15.

¹⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 24.

pública, aparejando la implementación de políticas públicas que conlleven a una mayor participación ciudadana en el diseño, desarrollo y operación de la acción gubernamental en beneficio de la sociedad en su conjunto, controlando sus alcances de beneficio público y privado, bajo un esquema de control estatal y social que asegure el cumplimiento de esos fines y no sólo que sirva como un instrumento de oportunidad en beneficio de grupos económicos poderosos en detrimento del Estado, el gobierno y la administración pública.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel. Compendio de derecho administrativo. México, Editorial Porrúa, 2000.

Bozeman, Barry. Todas las organizaciones son públicas. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. Del administrador al gerente público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Crossman R. H. Biografía del Estado moderno. México. Fondo de Cultura Económica, 1970.

León y Ramírez, Juan Carlos. La construcción de espacios públicos en la democracia. México, Instituto Estatal del Estado de México, 2004.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Editorial Porrúa, 1998.

Sánchez González, José Juan. Gestión pública y governance. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros del Estado. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisipnótica", en revista Control Gubernamental, Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 1996.



La reingeniería en la Administración Pública Federal de México

José Juan Sánchez González*

Abstract

El trabajo explica cómo la reingeniería de procesos se aplica en los espacios de la Administración Pública Federal, destacando su cobertura, impacto y desventajas, los cuales en ningún momento se refieren a la reforma de la propia administración, a la que caracterizan en lo fundamental por la disminución de costos, estructuras y personal, tomando en consideración más los valores del mercado, sin que ello implique llevar a cabo un proceso positivo y constructivo de innovación para aumentar en relación a las metas de gobierno, la capacidad administrativa de las instituciones estatales.

Palabras clave: Administración Pública federal, calidad, costos, personal público, procesos y rendimiento.

The work explains how to reconstruct of processes is applied in the spaces of the Federal Public Administration, emphasizing its cover, impact and disadvantages, which at no moment talk about to the reform of the own administration, to which they characterize in the fundamental thing by the diminution of costs, structures and personnel, taking in consideration plus the values of the market, without it implies to carry out a positive and constructive process of even innovation to increase in relation to the government goals, the administrative capacity of the state institutions.

Key words: federal Public Administration, quality, costs, public personnel, processes and yield.

* Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Presentación

En el año de 2003 sucedieron dos hechos fundamentales en la historia de la Administración Pública mexicana: en el primero, el Poder Legislativo (Cámaras de Diputados y de Senadores) aprobaron por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera con el que impusieron la forma de organización de la función pública, así como la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública; en el segundo, el Poder Legislativo aprobó la eliminación de diversas plazas de mandos medios del Poder Ejecutivo (secretarios particulares, asesores, directores generales adjuntos y subsecretarías) para lo cual solicito un diagnóstico de la reingeniería existente en la Administración Pública federal.

Estos dos hechos trascendentales en la vida del aparato gubernamental que provienen del Poder Legislativo y que determinan la acción y funcionamiento del Poder Ejecutivo, se encuentran vinculados entre sí en el documento que elaboró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, que indica que ambas secretarías “(...) elaborarán un diagnóstico con el objeto de lograr una reingeniería en el servicio público para los puestos de mandos medios y superiores, en términos de lo previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, analizando las funciones, grado de responsabilidad y las percepciones correspondientes (...)”.¹

¹ Diagnóstico de la Administración Pública Federal Centralizada Orientada a Implementar una Reingeniería de Puestos, Funciones y Compensaciones dentro del Marco del Servicio Profesional de Carrera. Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, Mimeo, 28 de mayo de 2004.

El presente artículo versa sobre estos temas en cuatro apartados: en primer lugar, analiza de manera sucinta el alcance teórico de la reingeniería de negocios para ubicar su pretensiones y alcances, así como sus limitaciones; en segundo lugar, revisa de manera descriptiva el contenido y la estructura del diagnóstico de la reingeniería de la administración pública; en tercer lugar, se exponen algunas reflexiones en torno al documento, para cuestionar si estamos frente a una “reingeniería” en la administración pública mexicana, o bien, se trata de una etapa del proceso de modernización administrativa que incluye la instauración del servicio profesional de carrera; y el último punto, sugiere algunas consideraciones a manera de conclusión y una breve bibliografía básica.

Perspectiva teórica de la reingeniería

La reingeniería nace como técnica privada en el año de 1993 con la publicación del libro Reingeniería de Michael Hammer y James Champy. En palabras de sus actores: “La reingeniería de negocios significa volver a empezar, arrancando de cero. La reingeniería de negocios significa dejar de lado gran parte de lo que se ha tenido por sabido durante doscientos años de administración industrial. Significa olvidarse de cómo se realizaba el trabajo en la época del mercado masivo y decidir cómo se puede hacer mejor ahora. En la reingeniería de negocios los viejos títulos y formas organizacionales –departamentos, divisiones, grupos, etcétera- dejan de tener importancia. Son los artefactos de otra edad. Lo que importa en la reingeniería es cómo queremos organizar hoy el trabajo, dadas las exigencias de los mercados actuales. Cómo hacían antes las cosas los hombres y las compañías

no tiene importancia para el rediseñador de negocios”.² Para que sea considerada como reingeniería, debe reunir cuatro principios básicos, que son los siguientes:

Primer principio: Fundamental. La reingeniería de procesos determina primero qué debe hacer la organización; luego, cómo debe hacerlo. Se olvida por completo de lo que es y se concentra en lo que debe ser.

Segundo principio: Radical. Radical del latín radix, que significa raíz. Rediseñar radicalmente significa llegar hasta la raíz de las cosas; no efectuar cambios superficiales ni tratar de arreglar lo que ya está instalado, sino abandonar lo viejo. La reingeniería descarta todas las estructuras y procesos existentes e inventar maneras nuevas de realizar el trabajo.

Tercer principio: Espectacular. La reingeniería no es cuestión de hacer mejoras marginales o incrementales sino de dar saltos gigantescos en rendimiento. Se debe apelar a la reingeniería únicamente cuando exista la necesidad de “volar todo”. La mejora marginal requiere afinación cuidadosa: la mejora espectacular exige volar lo viejo y cambiarlo todo por algo nuevo.³

Cuarto principio: Procesos. Es el principio más importante de la reingeniería. Un proceso es un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y que crea un producto de valor para el cliente. Muchas

² Michael Hammer y James Champy, Reingeniería, México, Grupo Norma, 1994, p. 2. (Título original: Reengineering the Corporation: A Manifesto to Business Revolution).

³ Para los autores, la reingeniería es necesaria cuando las organizaciones se encuentran en graves dificultades. Están las organizaciones que todavía no se encuentran en dificultades, pero cuya administración tiene la previsión de detectar que se avecinan problemas. Son organizaciones que no tienen problemas, pero su administración tiene aspiraciones y energías.

personas no están “orientadas hacia el proceso”; están enfocadas en tareas, funciones, oficios, personas, manuales y en estructuras.

Hammer y Champy (1993) señalan lo que no es reingeniería. A pesar del papel destacado de la informática, la reingeniería no es lo mismo que automatización, incluso no es el software. La reingeniería no es reestructurar ni reducir, pero reducirse y reestructurarse sólo significa hacer menos con menos; la reingeniería es hacer más con menos. Rediseñar bajo la reingeniería no es hacer más plana la organización, aunque puede producir organizaciones más planas. A pesar de estos supuestos, contrasta la opinión de la burocracia de los autores: “La burocracia no es el problema. Por el contrario, la burocracia ha sido la solución durante los últimos doscientos años. Si a usted no le gusta la burocracia en su compañía, trate de arreglarse sin ella. El resultado será un caos. La burocracia es el pegamento que sostiene unida la corporación”.⁴

La reingeniería tampoco es lo mismo que la mejora de calidad, ni de la gestión de la calidad. Los programas de calidad buscan mejorar los procesos de manera incremental y continua. La reingeniería implica un enfoque de gestión del cambio diferente al enfoque de calidad. “La reingeniería es volver a empezar, con una hoja de papel en blanco. (...) Fundamentalmente, la reingeniería es hacer dar marcha atrás a la revolución industrial. (...) La reingeniería es buscar nuevos métodos de organización. La tradición no cuenta para nada. La reingeniería es un nuevo comienzo”.⁵

⁴ Michael Hammer y James Champy, op. cit., p. 51.

⁵ Ibid, p. 52.

Frente a las otras dos técnicas gerenciales –planeación estratégica y el enfoque de calidad- la reingeniería de negocios es radical, fulminante y revolucionaria. No pretende hacer cambios graduales, introducir nuevas técnicas o métodos administrativos; la reingeniería intenta rediseñar integralmente a las organizaciones bajo nuevos esquemas y diferentes de los patrones de conducta funcionales. Se trata de concebir a las organizaciones como un conjunto de procesos y no de manera tradicional, es decir, con la visión funcional.⁶

La aplicación de la reingeniería de negocios en el sector público es francamente cuestionable, compleja e irrealizable. La administración pública tiene un marco normativo y legal que no puede hacerse a un lado; los procesos que ocurren en su interior son macroprocesos que tienen un alto nivel de complejidad y no simples microprocesos de compañías; los expertos de reingeniería sugieren que se requiere al menos de cuatro años para ver los resultados maduros de la reingeniería; el presupuesto público se encuentra centralizado y con una rígida normatividad que impide tomarlo como “una hoja en blanco”; el aparato gubernamental está dirigido al interés público y no al interés privado, por lo que la eficiencia y la eficacia de las organizaciones están basadas en principios consagrados en la propia Constitución; en suma, las experiencias de reingeniería de negocios aplicados a la administración pública mexicana han sido marginales, incompletos y definitivamente no han alcanzado las expectativas esperadas.

⁶ Algunos ejemplos destacados en el sector privado son en compañías como: Hallmark, Taco Bell, Capital Holding y Bell Atlantic.

El antecedente más cercano a la reingeniería de procesos aplicados al sector público de nuestro país, se encuentra en la segunda etapa del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) en el gobierno de Ernesto Zedillo durante los años de 1996-2000.⁷ El mejoramiento de los procesos se aplica a la administración pública y se realizó mediante dos modalidades: a) el cambio radical de los procesos prioritarios y b) la mejora de los procesos prioritarios. En el primero se buscaba una redefinición radical de los sistemas mediante los cuales se proporcionan los servicios a la ciudadanía, con el propósito de alinear los procesos a las necesidades de los usuarios. Por su parte, en la mejora de procesos se pretendía sentar las bases para la simplificación y optimización de aquellos procesos prioritarios de las dependencias o entidades que mediante la mejora de su operación, contribuyeran a lograr una mayor satisfacción en la población usuaria.

Esta experiencia de mejoramiento de procesos (reingeniería) en el sector público, tuvo una duración limitada en los dos últimos años del gobierno de Zedillo y no fue recuperado en el gobierno de Vicente Fox, por lo que los resultados alcanzados en lo relativo a la reingeniería pueden considerarse limitados y poco significativos.

Contenido y estructura del diagnóstico de la Administración Pública mexicana

El documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública se encuentra presentado en seis

⁷ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 380-386.

apartados: 1) la administración pública federal y el servicio de carrera; 2) caracterización de los servicios personales en la administración pública federal; 3) diagnóstico sobre estructuras y compensaciones; 4) conclusiones del diagnóstico; 5) acciones en curso y perspectivas bajo la Ley del Servicio Profesional de Carrera; y 6) conclusiones.⁸

En el primer apartado, -la administración pública federal y el servicio de carrera- se señala que a partir del proceso de privatización en 1982 se inició la desincorporación de las entidades paraestatales cuyas funciones no correspondían al servicio público, por lo que la administración pública federal pasó de una estructura integrada por 1,044 entidades en 1985 a 207 a principios de 2003. Asimismo, como parte del proceso de redimensionamiento de la administración pública con la aplicación de los Programas de Retiro y Separación Voluntario en el periodo comprendido de 2001-2003 se han cancelado 71,278 plazas con un costo total de 18,112.4 millones de pesos.

En la actualidad, la administración pública federal tiene 2,866.8 mil plazas, que incluyen 1,362.1 mil plazas del Ramo 33, Aportaciones a Entidades Federativas y Ramo 25, Servicios Educativos del Distrito Federal. De este total, 1,810.6 mil plazas (63.2%) corresponden a personal técnico que se desempeña en áreas de servicio público, denominado de categorías; incluye al personal docente, al personal de la rama médica, paramédica y grupos afines, al personal del servicio exterior mexicano, así como a investigadores, policías, personal militar y controladores aéreos. Las

⁸ En este apartado se toma de manera directa la información y el contenido general del documento. Cabe señalar que se enumeran los aspectos más relevantes que el autor considera dar a conocer del propio texto, con la consideración de que se trata de un documento esencial para entender la administración pública federal mexicana, por lo que se citan algunas partes de manera íntegra.

plazas de nivel de mando y personal operativo –101.8 mil y 954.4 mil plazas-, les corresponde el 3.5% y 33.3% del total, respectivamente.

Cuadro No. 1
Plazas en la administración pública federal 2004

Grupo	2004
Administración Pública Federal	2,866,851
Servidores Públicos de Mando	101,829
Operativos	954,373
Categorías	1,810,649

Fuente: documento elaborado por la SFP y SHCP.

En un punto adicional, se hace referencia a los antecedentes del servicio civil de carrera en nuestro país, señalando que aparece por primera vez como programa de gobierno en 1985 cuando se crea la Dirección General de Servicio Civil de Carrera y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; en 1995 se inician formalmente las acciones para la construcción de un servicio civil de carrera con la creación de la Unidad de Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dentro de los resultados más importantes que destaca el documento es el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal que se aplicó a partir de 2002, la incorporación de un tabulador flexible, la emisión de la Norma que Establece los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la APF y la Norma que Establece el Sistema de Descripción y Valuación de Puestos de la Administración Pública Federal. En el año 2003, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley del Servicio Profesional de

Carrera de la Administración Pública Federal, se inicia de manera formal y obligatoria entre los servidores públicos de mando medio y superior de la Administración Pública Federal.⁹

En el segundo apartado, -caracterización de los servicios personales en la administración pública federal- se afirma que las funciones y estructuras del aparato gubernamental federal han permanecido relativamente estables. Entre los cambios recientes más significativos destaca la descentralización durante la década pasada, de los servicios de educación y salud, asistencia y seguridad pública que implicó la transferencia de funciones y recursos a las entidades federativas, a través del Fondo de Aportaciones a las Entidades Federativas (Ramo 33), así como la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. También destaca la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para convertirse en la Secretaría de la Función Pública, como resultado de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Actualmente, la Administración Pública Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, dieciocho secretarías de Estado, la Procuraduría de la República, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y la Consejería Jurídica.

⁹ La Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento establece que deberá estar integrado por siete subsistemas: 1) Planeación de Recursos Humanos; 2) de Ingreso; 3) de Desarrollo Profesional; 4) de Capacitación y Certificación de Capacidades; 5) de Evaluación del Desempeño; 6) de Separación; 7) y de Control y Evaluación.

Además, de que existen 73 órganos desconcentrados que son unidades administrativas que dependen jurídica y presupuestalmente de las secretarías de Estado, pero que tienen autonomía técnica.¹⁰ Al inicio de 2004, la Administración Pública Centralizada estaba constituida por 659,924 plazas, de las 7.1% corresponden a personal del nivel de mando, 27.2% a personal operativo y 65.7% al personal técnico del grupo denominado categorías.¹¹

Cuadro No. 2
Plazas en la administración pública central 2004

Grupo	2004
Administración Pública Central	659,924
Servidores Públicos de Mando	47,142
Operativos	179,287
Categorías	433,493

Fuente: documento elaborado por la SFP y SHCP.

¹⁰ De acuerdo con el artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública federal se encuentra conformada en dos: la administración pública centralizada y la administración paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos, componen la administración pública paraestatal. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Porrúa, Tomo I, 43ª edición, 2003, p. 9.

¹¹ El texto señala que entre 2001 y 2004, los sueldos del personal de mando adscrito a la Administración Pública Centralizada habrán aumentado 8.9%, como resultado de los aumentos de 6.5 y 1.8% en los años de 2001 y 2003, respectivamente; en 2000 y en 2002 no hubo incrementos salariales. Dada la inflación esperada para el año 2004 (3 a 4%) los sueldos del personal de mando habrán disminuido en alrededor de 9%, en términos reales en los primeros cuatro años de la administración.

En el tercer apartado del documento, -diagnóstico sobre estructuras y compensaciones- se describe la metodología empleada, desarrollo del estudio y la problemática detectada en torno a la reingeniería del servicio público.¹² El estudio se realizó en 18 dependencias del Ejecutivo y 73 órganos desconcentrados, mediante cuatro herramientas de trabajo –entrevistas personales, grupos de enfoque, cuestionarios y revisión documental- lo que permitió determinar la problemática que se muestra en el cuadro 3.

Cuadro No. 3
Resultados de la problemática identificada

Descripción del diagnóstico
1. Las estructuras suelen ser percibidas y utilizadas como fines y no como medios para alcanzar resultados.
2. En algunas ocasiones, la responsabilidad de cada puesto no están alineadas con la estrategia. Esto se debe a que los planes y programas no siempre son alcanzables y cuantificables, ni están permeados en las organizaciones.

(continúa)

¹² Cuatro son los aspectos considerados como guía para realizar el diagnóstico: 1) La alineación estratégica y operativa: contiene un criterio de racionalidad, en el sentido de que el organigrama, las funciones y las relaciones entre todas las áreas y puestos de cada dependencia, sean los más adecuados para alcanzar los objetivos estratégicos y operativos, para crear el máximo valor posible; 2) La funcionalidad: consiste en aplicar principios operativos racionales para el diseño y la operación eficiente de las dependencias y órganos desconcentrados, así como el logro de los mejores resultados en relación con sus objetivos; 3) La documentación: es determinante para dar claridad a los objetivos y estrategias de la organización, a su funcionamiento operativo y a las responsabilidades de cada área y cada puesto, además, permite mantener actualizada la información sobre los procesos, la estructura de la organización y la descripción y perfiles de cada puesto; 4) El control físico y presupuestal: hace posible la evaluación y retroalimentación de las estructuras, facilita la mejora continua de su funcionamiento y de la operación organizacional, así como favorecer la operación y permite alcanzar los resultados deseados, sin rebasar la restricción presupuestaria.

3. En el interior de las dependencias y órganos desconcentrados se identificó una insuficiente comprensión acerca de la definición y utilidad de los objetivos y se observó que, en ocasiones, éstos no son congruentes con las responsabilidades reales de los puestos.
4. Las prácticas tradicionales han propiciado que existan dependencias y órganos desconcentrados con estructuras verticales, en las que el primer nivel tiene tramos de control muy largos y en los demás niveles los tramos de control son muy cortos.
5. El diseño de algunas organizaciones está desbalanceado, debido a que no se cuenta con una visión integral de los procesos y las estructuras. Hay una notable desproporción entre los puestos administrativos y los sustantivos. El 50% de los casos de la muestra considerada se encontró que existe un empleado administrativo por cuatro o más sustantivos; en 17% de los casos, el personal administrativo es más numeroso que el sustantivo y en 34% hay un administrativo por uno a tres sustantivos.
6. El desbalance se acentúa debido a la aplicación de medidas que son de alcance general y no forman parte de un diseño integral, lo cual ocasiona el inadecuado aprovechamiento del personal. En diversos casos, la carga de trabajo está mal distribuida, ya sea porque un puesto tenga exceso de tareas u otro esté sumamente holgado.
7. El personal de los distintos niveles jerárquicos no está consciente de la utilidad e importancia de la documentación, sino que la considera como un requisito para cumplir la normatividad, al que no le dedica más tiempo del indispensable.
8. El exceso de normatividad y los tiempos requeridos para la actualización de las estructuras organizacionales han inducido la operación de estructuras oficialmente inexistentes, duplicadas o desactualizadas.

(continúa)

9. El estudio mostró que en algunos casos, el control presupuestal no considera la funcionalidad de las estructuras, sus estrategias y objetivos. Los ajustes de personal, cuando son aplicados de manera indiscriminada, profundizan los problemas de las unidades con mayores cargas de trabajo.

10. El diseño, la implantación, las modificaciones y la evaluación de las estructuras no se apegan a metodologías, principios y criterios técnicos. En ocasiones, las dependencias globalizadoras niegan autorizaciones de estructuras sin proporcionar orientaciones sobre su correcto diseño. La información que solicitan puede resultar excesivas y obliga a que grupos de personas especiales se dediquen a suministrarla.

11. Se cuenta con la metodología adecuada de valuación de los puestos, pero no siempre se utiliza; por ello, se detectaron casos en que su clasificación obedece más al título que al contenido, lo cual va en menoscabo del orden y la equidad. El estudio muestra que en el 85% de los casos, la práctica habitual es alinear los puestos conforme a los títulos que ostentan y no en función del grado de responsabilidad que tienen ni de su contribución al logro de los fines de la organización

(finaliza)

Fuente: documento elaborado por la SFP y SHCP.

En el cuarto apartado del diagnóstico, -conclusiones del diagnóstico- se afirma que la situación general en cuanto a las estructuras, funciones y remuneraciones del personal de mando de la administración pública central puede sintetizarse en seis resultados que son los siguientes:

1. La evolución reciente de las políticas en materia de recursos humanos permite contar con una base adecuada para la instrumentación del servicio profesional de carrera para los servidores de los niveles de mando de la Administración Pública Centralizada;

2. Aunque hay avances importantes, la cultura gerencial todavía está orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin tener en cuenta los resultados. Esta situación impide conocer cómo incide cada puesto y cada unidad en el cumplimiento de la estrategia y en el logro de los objetivos organizacionales;
3. El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizados y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse;
4. La inexistencia de un mecanismo para vincular el sistema de planeación con el presupuesto de servicios personales contribuye a profundizar la brecha entre los objetivos y estrategias, así como las estructuras operativas de la Administración Pública Federal;
5. Se observa que en el diseño de algunos nuevos programas no se toman en cuenta las restricciones e impacto presupuestal para su instrumentación, lo que origina deficiencias en su estructura organizacional;
6. El soporte tecnológico es, en cierta medida, pobre y desactualizado, debido a la insuficiencia de recursos financieros, el desconocimiento del valor agregado que genera y la ausencia de una planeación presupuestal integrada que considere de manera explícita y racional los requerimientos en materia de tecnología.

En el quinto apartado, -acciones en curso y perspectivas bajo la Ley del Servicio Profesional de Carrera- el documento señala que la Ley del Servicio Profesional de Carrera dispone la introducción de cambios en tres ámbitos de las estructuras organizacionales de las dependencias de la Administración Pública Centralizada. En primer lugar, en el diseño prevé la elaboración de un catálogo de puestos y la definición de los perfiles y requerimientos de cada uno de ellos. En segundo lugar, en el control dispone que exista congruencia entre las plazas que aparecen en el presupuesto y las que efectivamente operan en la estructura. En tercer lugar, en la planeación ordena la elaboración de estudios prospectivos, la evaluación sistemática del desempeño de los servidores públicos y de las entidades que lo integran y la evaluación del sistema en su conjunto.¹³

El modelo de reingeniería –de acuerdo al texto- comprende el desarrollo de cuatro elementos, llamados “capitales”, que debe tener el servidor público de carrera para que pueda contribuir a la transformación integral del aparato gubernamental, que son los siguientes: 1) El capital intelectual: lo que sabe y sabe hacer, y lo que puede hacer; 2) El capital emocional: el querer hacer; 3) El capital de realización: el lograr hacer; 4) El capital de transformación: el cambiar y renovarse. El modelo de reingeniería adoptaría siete estrategias y su implementación en las dependencias y entidades de la APC sería medido a partir de cuatro factores: a) organización; b) planeación; c) selección/talento; d) profesionalización. A continuación se presentan las estrategias a implementar:

¹³ La misión del Servicio Profesional de Carrera consiste en que el ciudadano perciba y reconozca que con la profesionalización de la APF recibe un mejor servicio de su gobierno.

Cuadro No. 4
Estrategias del modelo de reingeniería

Estrategias	Descripción
1. Certificación intelectual.	Asegurar la calidad y competencia del talento que se requiere para un alto desempeño.
2. Mejores prácticas.	Establecer normas para institucionalizar las mejores prácticas en materia de capital humano, incluyendo las remuneraciones.
3. Organizaciones modernas.	Orientar las estructuras a resultados a través de la productividad, flexibilidad y sencillez en la administración.
4. Áreas de recursos humanos.	Promover el desarrollo de las áreas de recursos humanos de las dependencias para lograr una mejor dirección de las personas.
5. Educación institucional.	Impartir capacitación para el perfeccionamiento de las capacidades estratégicas en dos temas prioritarios: el Buen Gobierno y los trámites y servicios de alto impacto en la ciudadanía.
6. Cambio cultural.	Promover un clima de superación sobre el mejoramiento de la APF derivado de la profesionalización.
7. La sociedad.	Monitorear la percepción social sobre el mejoramiento de la APF derivado de la profesionalización.

Fuente: elaboración propia en base al documento elaborado de la SFP y SHCP.

Entre las acciones pendientes de elaborar que se derivan de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se encuentran las siguientes:

- El diseño e implementación del Registro Único del Servicio Público (RUSP);
- El diseño e implementación del Catálogo de Puesto de la Administración Pública Federal;
- La implementación de la herramienta informática trabaja en.gob.mx, que administrará el reclutamiento y selección de aspirantes en la etapa de evaluación curricular y difunde información sobre las vacantes existentes;
- La celebración de convenios de intercambio que podrán celebrar las dependencias con entidades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como con organismos públicos o privados, para el ingreso o intercambio de recursos humanos;
- La descripción de las Capacidades Gerenciales o Directivas y las Técnicas Transversales y sus sistemas de evaluación por evidencias;
- La definición y descripción de las capacidades técnicas específicas de los puestos de carrera en cada dependencia, con base en la guía metodológica que emita la Secretaría de la Función Pública;
- La integración del Catálogo General de Capacidades, administrado por la Secretaría de la Función Pública;
- La emisión de los lineamientos y guías que establezcan los parámetros y requisitos mínimos para la certificación de capacidades;
- El diseño de los métodos para evaluar el desempeño de los servidores públicos de carrera de sus respectivas dependencias o entidades, a cargo de los Comités Técnicos de Profesionalización.

Asimismo, están en proceso de elaboración las normas, criterios y lineamientos necesarios para la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, se muestran en el cuadro 5.

Cuadro No. 5
Actividades pendientes de realizar en la LSPC

Actividades desarrolladas	Base legal
1. Criterios generales para definir los puestos de libre designación.	Art. 15 Frac. I RLSPCAPE.
2. Normas para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.	Art. 15 Frac. II RLSPCAPE.
3. Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace.	Art. 15 Frac. III RLSPCAPE.
4. Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el catálogo.	Art. 15 Frac. IV RLSPCAPE.
5. Lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección.	Art. 15 Frac. V RLSPCAPE.
6. Lineamientos generales para determinar planes de carrera individuales, los puestos clave, el sistema de puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera.	Art. 15 Frac. VI RLSPCAPE.
7. Lineamientos para la celebración de convenios de intercambio.	Art. 15 Frac. VII RLSPCAPE.

(continúa)

8. Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera.	Art. 15 Frac. VIII RLSPCAPF.
9. Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera.	Art. 15 Frac. IX RLSPCAPF.
10. Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos.	Art. 15 Frac. X RLSPCAPF.
11. Lineamientos y guías para registrar la información de los servidores públicos de carrera.	Art. 15 Frac. XI RLSPCAPF.
12. Norma para el otorgamiento del reconocimiento a la calidad en el servicio público a los servidores públicos de las dependencias y entidades de la APF.	
13. @Campus México, que es un sitio para educación a distancia que ayudará al servidor público a crecer en sus capacidades.	
14. Diagnóstico de la infraestructura de las áreas de recursos humanos de las dependencias para la implementación del Servicio Profesional de Carrera.	

(finaliza)

Fuente: elaboración propia en base al documento elaborado por la SFP y SHCP.

Por último, el documento elaborado por la SHCP y la SFP, establece nueve conclusiones aplicables a la reingeniería de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

1. Los esfuerzos de reingeniería de las estructuras deben ser acompañados, para asegurar su viabilidad, de los ajustes a la normatividad vigente que puedan significar obstáculos en su implementación;

2. El servicio profesional de carrera ofrece un marco conceptual y técnico idóneo para apoyar la reingeniería de las estructuras de la Administración Pública Federal, el cual se ha visto impulsado con la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera;
3. El centro gravitacional de la reingeniería de la Administración Pública federal debe ser el que los objetivos nacionales y sectoriales se reflejen en las estructuras de cada dependencia y órgano desconcentrado, justificando así sus estructuras organizacionales dentro de las cuales, cada puesto debe tener sus objetivos individuales con los cuales contribuye al logro de los resultados institucionales;
4. La dimensión de las estructuras y la descripción de los puestos y sus respectivos perfiles, deben corresponder a los objetivos específicos de cada dependencia y órgano desconcentrado e igualmente estos objetivos deben estar reflejados en las evaluaciones de desempeño de cada servidor público;
5. La funcionalidad de las estructuras organizacionales deben basarse en un enfoque sistémico que asegure la eficiencia, comunicación, coordinación y operación que permita el logro de los objetivos individuales y, por ende, institucionales;
6. Las compensaciones de cada puesto deben ser congruentes con las respectivas funciones, requisitos, responsabilidades y riesgo, cuidando su equidad interna y su competitividad externa para atraer y retener el mejor talento que demandan los puestos;
7. Se establecerá un nuevo marco normativo que contenga lineamientos para el diseño de estructuras y la administración de percepciones

de mandos medios y superiores que permitan: comprender la importancia del diseño de las estructuras organizacionales para el logro de los objetivos; conocer de manera razonada y ejemplificada los fundamentos de las buenas prácticas de diseño y control de estructuras; contar con herramientas de autodiagnóstico y control; vincular los aspectos salariales con los de estructura; establecer criterios de homologación de estructuras para áreas adjetivas; establecer criterios para que las estructuras de las áreas sustantivas se orientan al cumplimiento de sus objetivos con flexibilidad y dinamismo; establecer criterios para que los tabuladores de sueldos y las estructuras incluyan puestos que no son de mando pero requieren un alto nivel de responsabilidad y son equivalentes en su valor los registrados en el tabulador actual;

8. A medida que las dependencias y órganos desconcentrados vayan incorporando cambios derivados de la reingeniería de la Administración Pública Federal, será preciso considerar las necesidades adicionales de soporte tecnológico;
9. Un requisito indispensable para el desarrollo de las estructuras es asegurar la existencia de personal con certificación en el manejo del sistema de administración de estructuras, en cada dependencia y órgano desconcentrado.

Consideraciones al documento de reingeniería del servicio público

El diagnóstico elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), es un documento

esencial que tiene la característica que es presentado a solicitud expresa del Poder Legislativo, se trata probablemente del primero que haya sido requerido en estos términos. Una consideración inicial es que se trata de un texto técnico, especializado y que requiere de un estudio profundo. Adicionalmente, tiene varias características en sí mismo: tiene como propósito la eliminación de plazas de mandos medios y superiores; pretende redimensionar a la Administración Pública federal y disminuir el costo operativo del aparato gubernamental; proviene de un mandato directo emanado del Poder Legislativo que tiene el carácter obligatorio.

Una vez presentado de manera general, es posible sugerir algunos comentarios al respecto. El denominado “diagnóstico de reingeniería” no hace referencia expresa a los programas de modernización de la administración pública federal de gobiernos anteriores como es el caso de la Descentralización (Miguel de la Madrid),¹⁴ Simplificación Administrativa (Carlos Salinas)¹⁵ y de Modernización (Ernesto Zedillo),¹⁶

¹⁴ Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985. Ulises, Beltrán y Santiago, Portilla. “El proyecto de descentralización del Gobierno mexicano”, en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México, México, Colegio de México, 1986, p. 91. María del Carmen Pardo, La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo, en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México, México, Colegio de México, 1986.

¹⁵ Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994, Vázquez Cano, Luis Ignacio, “La simplificación administrativa”, La administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF-FCE, 1993.

¹⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996. María del Carmen Pardo, “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, Enlace, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 43, septiembre de 1996. Santiago Roel Rodríguez, Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma. México, Ediciones Castillo, 1998. Santiago Roel Rodríguez, Promap y proceso de cambio, ponencia presentada en Toluca, Estado de México, 21 de mayo de 1997, en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad.

que son los antecedentes históricos del gobierno de Vicente Fox.¹⁷ Sólo hay una referencia marginal al proceso de descentralización, incluso no se señala que las experiencias de descentralización fueron culminadas en los gobiernos posteriores, como fue el caso de salud y educación, en lo relativo al desarrollo social que fue concluido en el gobierno de Ernesto Zedillo. Esta omisión impide mostrar el largo proceso de reforma y modernización que ha llevado la Administración Pública federal, por lo menos, en las tres últimas décadas para alcanzar la aprobación de una Ley de Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.

El texto hace una referencia al proceso de privatización de manera limitada. Después de la nacionalización bancaria a finales de 1982, el sector paraestatal alcanzó la cifra record de 1,155 entidades, el cual sería la información apropiada para destacar el momento en el que el sector paraestatal tuvo su mayor número de entidades.¹⁸ El diagnóstico hace referencia a las 1,044 entidades existentes en 1985. Adicionalmente, en los casos de privatización que son citados, no necesariamente corresponden al gobierno de Vicente Fox, ya que el FIDELIST fue fusionado con LICONSA en el gobierno de Ernesto Zedillo. Habría que revisar las entidades privatizadas que serían las más importantes en el actual periodo de gobierno probablemente no habría alguna que pudiera considerarse como significativa en el actual gobierno.

¹⁷Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, Miguel Ángel Porrúa, IAPQROO, 2004.

¹⁸ Jacques Rogozinski, La privatización de las empresas paraestatales, México, FCE, Colección: una visión de la modernización de México, 1993. Jacques Rogozinski, La privatización en México. Razones e impactos, México, Trillas, 1997.

En lo concerniente al Programa de Retiro y Separación Voluntaria, hubiera sido muy conveniente indicar expresamente el número de plazas que corresponden a personal de base y confianza que se acogieron al mismo. Una mayor información permitiría realizar inferencias para mostrar el comportamiento de ambos regímenes en este programa, así como el impacto que ha tenido en las diversas dependencias y entidades públicas. A manera de apreciación general, sujeta a contar con mayor información, la tendencia podría mostrar que en este programa el impacto más fuerte ha sido en plazas de confianza y no en las de base, ya que las estructuras actuales de algunas dependencias muestran a personal de mandos medios y superiores que realizan una gran cantidad de funciones operativas, por la falta de plazas de confianza.

En abono del punto anterior, debe reconocerse que no se han realizado estudios relativos al papel que tienen los sindicatos del gobierno en su contribución a la eficiencia administrativa y su desempeño gubernamental. Incluso será necesario conocer y determinar mediante estudios el impacto administrativo que tendrá en las representaciones sindicales la implementación del Servicio Profesional de Carrera y el papel actual del sistema escalafonario que ha dejado de cumplir con los fines para el que fue creado, en parte por el manejo discrecional de los propios sindicatos.

Desde el punto de vista teórico, se emplea la categoría "reingeniería" en el diagnóstico elaborado por la SHCP y la SFP, sin darle un fundamento conceptual-teórico claro, ya que se trata de una categoría compleja y que tiene propósitos diferentes a los que se persiguen con un Servicio Profesional de Carrera. No es la categoría adecuada en este contexto,

debido a que reforma o modernización incluso sería más adecuada, como se mostró en el primer apartado de este artículo. El contenido temático de la palabra “reingeniería” corresponde a una técnica administrativa gerencial que sostiene entre sus principios que hay que considerar a la organización como una hoja en blanco, se trata de reinventarla completamente en su organización y funcionamiento mediante el cambio de sus procesos, situación que no ocurre en la administración pública federal.

En este artículo, se sostiene la hipótesis de que la Administración Pública mexicana en el gobierno de Vicente Fox no ha sido una “reingeniería”, por las limitaciones conceptuales de la técnica misma. Se trata de una etapa histórica del proceso de modernización administrativa en México. No obstante que el gobierno actual ha impulsado en su discurso burocrático el término “innovación”, los vocablos más adecuados para el mejoramiento del aparato gubernamental son “reforma” o “modernización”. La categoría reingeniería es un vocablo de moda con mayor referencia en el sector privado y que su uso en la administración pública resulta restringido.¹⁹

Por lo que corresponde al uso de la categoría “capacidades gerenciales”, no queda claro si este se refiere a otro tipo de atributos diferentes a la administración pública tradicional y de que tipo de cualidades se esta conceptualizando. El término “gerencia” proviene de la traducción al español del vocablo anglosajón management. Se refiere al uso de las

¹⁹ Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, Op. cit.

técnicas privadas aplicadas al servicio público, no siempre con éxito y que no pueden aplicarse de manera automática por su naturaleza privada y de negocios.²⁰

Por otra parte, no se hace referencia en ninguna parte del texto, al llamado Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental elaborado en la Oficina de Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz. Aunque fue un modelo que se difundió en la primera etapa del gobierno de Vicente Fox, hay que señalar que se trata de un documento que no tiene el carácter obligatorio. Probablemente, por ello, la SHCP y la SFP no lo mencionan como referencia de esta reingeniería.²¹

Otra contribución que no aparece en documento analizado es el denominado “Gabinete Gerencial” propuesta elaborada por la Oficina de Innovación Gubernamental, estructura paralela, no oficial y superpuesta al gabinete legal y ampliado. No es mencionado en el documento y los costos de su implementación durante los dos primeros años del actual gobierno que provocó duplicidad de funciones con la estructura establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Como había sido previsto, gradualmente dicha estructura fue desmantelada y prácticamente eliminada, al renunciar la mayoría de los funcionarios o incorporados a otros cargos de responsabilidad de nivel federal.

²⁰ Sánchez González, José Juan, *Gestión pública y governance*, México, IAPEM, 2002.

²¹ Sánchez González, José Juan, “Revisión al Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental del gobierno de Vicente Fox. Una propuesta alternativa”. *Revista IAPEM*, Toluca, núm. 48, enero-abril 2001.

El documento no hace referencia clara al Programa de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo que es el programa para mejorar la administración pública federal del gobierno de Vicente Fox. Tratándose del servicio público, el tema del combate a la corrupción resulta estratégico dentro de las prioridades de la agenda del Buen Gobierno, por lo que es injustificada esta omisión. En ese sentido, tampoco se expresaron datos del personal sancionado, inhabilitado, o los que fueron suspendidos y todo lo que tiene que ver con el fomento a la transparencia. Incluso, no hay referencia a una de las mayores transformaciones del gobierno foxista: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En última instancia, la supuesta “reingeniería” que pretenden llevar a cabo el Poder Ejecutivo se sintetiza en la implementación del Servicio Profesional de Carrera, adicionalmente a algunas otras medidas menores. Se presenta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento como una reingeniería. Nada más alejado de la realidad. Se trata de una de las mayores reformas del México contemporáneo en la Administración Pública federal. No resulta exagerado decir que habrá en el aparato gubernamental, un antes y un después del servicio profesional de carrera.

En suma, el documento permite inferir que existen áreas que no han sido atendidas, que existe una cultura de lealtad personal y no institucional, que el sistema de botín o de reparto prevalece, aún con los avances logrados. El servicio profesional de carrera es una decisión fundamental que tendrá efectos reales, tanto al interior como al exterior de la administración pública en nuestro país.

Conclusión

El proceso democrático por el que transita México es inédito en muchas formas y la vertiente administrativa pública no es la excepción. El equilibrio de los poderes actuales (Legislativo y Ejecutivo) y que no existe una mayoría simple en las cámaras por los partidos políticos, ha permitido que exista una mayor preocupación por el manejo de los asuntos públicos.

En este marco, surge la Ley de Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, que sólo fue posible lograr su consenso por la firme decisión del Poder Legislativo, ya que la historia de la Administración Pública mexicana demuestra que todas las iniciativas en materia de servicio civil impulsadas desde el Poder Ejecutivo fueron frenadas y suspendidas por diversos motivos. Adicionalmente, el requerimiento expreso de la Cámara de Diputados para que el Poder Ejecutivo presente la “reingeniería” de plazas de mandos medios y superiores en la administración pública, puede significar uno de los primeros cuestionamientos directos en el manejo público.

La Administración Pública federal no requiere de una reingeniería como fue sustentado en este artículo; en realidad lo que se requiere es una reforma administrativa que transforme de manera radical el aparato gubernamental y en el que el Servicio Profesional de Carrera sea la punta de lanza para abrir nuevas áreas de oportunidad que permitan adecuar el aparato gubernamental a las nuevas condiciones prevalecientes en el entorno nacional e internacional en que se encuentra nuestro país.

Bibliografía

Beltrán Ulises y Portilla Santiago. El proyecto de descentralización del Gobierno mexicano, en Blanca Torres (comp.). Descentralización y democracia en México. México, Colegio de México, 1986.

Diagnóstico de la Administración Pública Federal Centralizada Orientada a Implementar una Reingeniería de Puestos, Funciones y Compensaciones dentro del Marco del Servicio Profesional de Carrera, Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 30, fracción XVI del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, Mimeo, 28 de mayo de 2004.

Hammer Michael y Champy James. Reingeniería. México, Grupo Norma, 1994.

Jacques Rogozinski. La privatización en México. Razones e impactos, México, Trillas, 1997.

Jacques Rogozinski. La privatización de las empresas paraestatales. México, FCE, Colección: una visión de la modernización de México, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Porrúa, Tomo I, 43ª edición, 2003.

Pardo, María del Carmen. “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.). Descentralización y democracia en México. México, Colegio de México, 1986.

Pardo, María del Carmen. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Enlace. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 43, septiembre de 1996.

Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Roel Rodríguez, Santiago. Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma. México, Ediciones Castillo, 1998.
Roel Rodríguez, Santiago. Promap y proceso de cambio. ponencia presentada en Toluca, Estado de México, 21 de mayo de 1997, en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad.

Sánchez González, José Juan, “Revisión al Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental del gobierno de Vicente Fox. Una propuesta alternativa”. Revista IAPEM. Toluca, núm. 48, enero-abril 2001.

Sánchez González, José Juan. Gestión Pública y Governance. México, IAPEM, 2002.

Sánchez González, José Juan. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, IAPQROO, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Simplificación y cambio estructural de los servidores públicos, 1989-1994. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, 1994.

Vázquez Cano, Luis Ignacio. “La simplificación administrativa”, La administración pública contemporánea en México. México, SECOGEF-FCE, 1993.

Abstract

El autor expone el modo en que la administración de la desigualdad social tiene vigencia en México, teniendo como eje de referencia la cobertura de la pobreza, los programas gubernamentales y la evaluación institucional, y sustenta las ideas principales de su argumento, en análisis de caso, que contribuyen a explicar con el auxilio de planteamientos conceptuales y metodológicos, las asimetrías dadas entre los objetivos y las metas de la política social y la realidad a la cual se pretende transformar con alcance positivo.

Palabras clave: gobierno, instituciones, evaluación, políticas y programas.

The author exposes the way in which the administration of the social inequality has use in Mexico, having like axis of reference the cover of the poverty, the governmental programs and the institutional evaluation, and sustains the main ideas of his argument, in analysis of case, that they contribute to explain with the aid of conceptual and methodologic expositions, the asymmetries given between the objectives and the goals of the social policy and the reality to which she tries herself to transform with positive reach.

Key words: government, institutions, evaluation, policies and programs.



La administración de la desigualdad social: experiencias de evaluación de programas sociales en México

Gerardo Torres Salcido*

* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar el significado, la cobertura y los impactos de cómo se administra la desigualdad en la vida pública, puntualizando la utilidad de la evaluación en el comportamiento de los programas sociales que se aplican en México, con objeto de amortiguar las contradicciones, las tensiones y los conflictos que son la faceta más evidente de las condiciones adversas de vida que padecen las personas y grupos que no han tenido la oportunidad de recibir los beneficios de las políticas incluyentes, distributivas y equitativas.

Para tal efecto, es pertinente precisar en primer término el concepto de desigualdad para delimitar el terreno de nuestra argumentación; en segundo lugar se hace referencia a la evaluación de los programas sociales como un elemento que se inserta en la inacabada transición política en México y que se relaciona estrechamente con la rendición de cuentas, la transparencia de la información y con las necesidades de un Estado robusto en el ámbito fiscal¹; luego, expondremos un ejemplo de evaluación en México, para finalmente, formular algunas conclusiones provisionales.

Desigualdad social y pobreza

Para Amartya Sen, la pobreza y la desigualdad son como dos hermanas. Se parecen pero son diferentes. La pobreza se define como una doble dimensión de ingresos insuficientes para cubrir las necesidades vitales

¹La evaluación es un elemento necesario para ratificar, o en su defecto rectificar, el rumbo de los programas sociales en cuanto a sus objetivos. Sin embargo, desde otra perspectiva, es un potencial para establecer políticas de desarrollo que privilegien el fortalecimiento de redes sociales y el desarrollo de una cultura y éticas cívicas.

de una manera digna y como falta de capacidades para integrarse en la vida social de una comunidad. La desigualdad puede tener su origen en la pobreza pero añade otros elementos, tales como la clase, la cultura, la etnia, la región y el género. La desigualdad, sobre todo la social, generalmente adquiere un carácter invisible por la negación de las instituciones a reconocer las carencias y el desconocimiento de los derechos. Desigualdad y pobreza no son términos idénticos, pues una transferencia de ingresos, dice Sen, de un grupo de la población de altos ingresos a otro de ingresos medios puede reducir la desigualdad, pero no la pobreza. Por otra parte, una caída general en los ingresos de la población puede estacionar o reducir los índices de desigualdad, pero puede incrementar los niveles de desnutrición. (Sen. 1981:15) ;en este mismo sentido, para el Comité Técnico de Medición de la Pobreza en México, es preciso distinguir entre desigualdad y pobreza, ya que la primera considera diferencias entre los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad, en tanto que la segunda supone establecer una distribución truncada por un estándar mínimo. (Sedesol, 2002:20).

El nivel de bienestar de los miembros de una sociedad dependerá de la capacidad de generar ingresos suficientes, pero también del desarrollo de habilidades que permitan acceder a los bienes y servicios de la sociedad y que se expresen en relaciones equitativas entre sus integrantes. La incapacidad de las sociedades latinoamericanas para generar las condiciones económicas, políticas y sociales en términos de bienestar ha llamado poderosamente la atención desde los años cincuenta del siglo pasado. Entre muchas otras condicionantes estructurales de la desigualdad, pueden destacarse la falta de una política de revisión de resultados, de rendición de cuentas y de información a la sociedad, de tal modo que no existe un registro de los errores y aciertos gubernamentales respecto de las políticas sociales.

En este sentido, existen esfuerzos recientes por impulsar la evaluación de las políticas y programas sociales. Se considera que la evaluación se ha convertido en un instrumento de los gobiernos y de las instituciones para conocer en qué medida han resultado efectivos los programas sociales para revertir la desigualdad y la pobreza. No obstante, el esfuerzo institucional y sistemático emprendido en este sentido es relativamente reciente. En México, el Congreso de la Unión institucionalizó la obligación de evaluar los programas sociales en el año 2000. A partir de ese año, la evaluación ha producido una gran cantidad de materiales y una riqueza de propuestas de las cuales vale la pena establecer una reflexión académica.

Para desarrollar esa reflexión proponemos abordar en el siguiente apartado el concepto de evaluación para establecer de qué manera se puede sustentar la evaluación como un soporte del combate a la desigualdad.

La evaluación de los programas sociales en México

No obstante la importancia de la evaluación de los Programas Sociales, el concepto que se maneja de aquélla no es unívoco. Al respecto existen numerosas definiciones que se emplean en la política pública.

Los enfoques teóricos de evaluación de las políticas y programas sociales son muy variados. Sin embargo, es posible tipificarlos:

- Los que responden a procesos y métodos de evaluación previos a la aplicación de la política, “evaluación a priori o ex-ante”;

- Los que evalúan las políticas después de haber sido implementadas, “a posteriori o ex – post”.

Otras formas de evaluar se refieren a los objetivos que se pretenden con la evaluación y sus fundamentos teóricos. Así, se encuentran las evaluaciones de tipo pluralista que reivindican la intervención de los diversos actores del proceso para incorporar los puntos de vista de todos ellos y establecer formas descentralizadas de gestión.

En la actualidad, se encuentra de moda la evaluación de “impacto”, entendida como una evaluación que establece un juicio sobre la eficacia social de los programas, midiendo sus resultados que pueden ser asociados a dimensiones de la calidad de vida o el desarrollo humano. Los cambios esperados pueden ser cualitativos o cuantitativos pero siempre deben ser materia de medición. Así, la evaluación de impacto puede definirse como un conjunto de actividades de investigación tendientes a establecer si las variables de desigualdad o de pobreza han sufrido alguna transformación y si existe una relación causal entre los resultados observados y las actividades del programa. Al respecto, existe un debate muy amplio sobre las bondades de este tipo de evaluación, pues contiene elementos “cuasi-experimentales” que implican tomar un grupo testigo, el cual ha sufrido la exclusión respecto a los beneficios del programa.

En todo caso, la evaluación referida a las políticas del desarrollo social tiene por objetivo establecer parámetros de comparación entre un estado inicial del problema y el estado final; establecer mediciones que sirvan como parámetros a otros estudios y sugerir las modificaciones necesarias. Así mismo, las evaluaciones tienen por objetivo establecer un juicio de valor con base en criterios empíricamente fundados. (Cardozo, 2003: 142).

Sin embargo, la evaluación, por encima de sus objetivos, modelos y enfoques, define un proceso social y político en el que la administración pública se encuentra inmersa. La evaluación es producto de una relación compleja en la que intervienen una serie de actores, entre los cuales destacan los encargados de los programas y los beneficiarios; las relaciones intracomunitarias que pueden verse influidas por los criterios de inclusión o exclusión; las relaciones intergubernamentales a los más diversos niveles y las instituciones académicas.

Así mismo, como toda relación social, la evaluación puede verse sujeta a las percepciones, los valores y las opiniones de los más distintos actores de la vida social, política y económica. Pretender un espacio neutro de la evaluación es cometer un error metodológico y epistemológico de graves consecuencias, no sólo en cuanto al conocimiento del problema, sino en la asignación de los recursos públicos.

En este sentido, la evaluación debe entenderse como un proceso de diálogo, de comprensión y mejora cuyo contenido no sólo debe relacionarse con los efectos observables o el destacar las vertientes negativas de los programas; más aún, no debe entenderse como un proceso de control sobre los recursos y personas, sino que debe relacionarse con el bienestar subjetivo de las personas y el grado de satisfacción que les proporcionan los programas sociales. En este último aspecto estamos muy lejos de preguntarnos cuál es la satisfacción o la felicidad que una acción gubernamental, específicamente de desarrollo social, aporta a los ciudadanos participantes. Los intentos hasta ahora, son muy recientes para establecer índices de satisfacción subjetiva. Al respecto, uno de los pocos trabajos es el de Palomar Lever (2003), en el cual se establece la importancia de abordar la calidad del bienestar, como indicador subjetivo de satisfacción para evaluar los programas sociales.

Las limitaciones enunciadas de los procesos de evaluación se deben en gran parte, a que se han desarrollado sobre la base de la información disponible. Las fuentes fundamentales son los censos, las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y de las bases de datos generadas por los programas. En la medida en que estas fuentes no contemplan la satisfacción de los ciudadanos y su percepción del bienestar, es que no se ha podido avanzar en los aportes de los programas a la calidad de vida.

En el ámbito de la política de desarrollo social el programa PROGRESA-OPORTUNIDADES desde sus inicios, en 1997, contempló la posibilidad de ser evaluado y monitoreado. Desde entonces, ha sido evaluado ampliamente y pueden establecerse en la actualidad algunos elementos que nos hablan de los probables impactos de los componentes del programa, sobre todo en alimentación, salud y educación. En esta última, por ejemplo pueden medirse impactos en la disminución de la deserción escolar y en el mayor nivel escolar alcanzado por las niñas en comunidades específicas. Sin embargo, es necesario insistir que aún no se ha podido avanzar en el establecimiento de una base cualitativa que permita conocer el grado en el que el Programa ha contribuido a la satisfacción personal de los usuarios.

Existen otros programas, como es el caso de la mayoría, que fueron diseñados atendiendo a problemas sociales urgentes específicos o debido a la presión social de algunos grupos cobijados por el clientelismo. La pregunta para estos programas es qué hacer cuando se carece de experiencias de evaluación previas para decidir la pertinencia de su permanencia o de los cambios que puedan introducirse para incidir efectivamente en la disminución de la pobreza y /o de la desigualdad. Ante tal efecto preferimos la evaluación diagnóstica.

La evaluación diagnóstica incluye una estimación de los beneficios económicos y sociales, cuyo soporte está dado por: a) un análisis del costo-efectividad de los programas; b) un análisis de los servicios prestados a través de las políticas evaluadas; y; c) una proyección de la línea de continuidad de las prestaciones y servicios generados por los programas que tome en cuenta la perspectiva de la población beneficiada.

Tanto por el estudio del costo efectividad, como por la introducción de la perspectiva de la población beneficiada, la evaluación de este tipo tiende a resaltar la pertinencia de la continuidad de los servicios, mostrar hasta qué punto se incrementa la participación social y ciudadana, así como mostrar si el programa ha propiciado la incorporación de la población, si ha fomentado los lazos solidarios y de confianza en la comunidad, y, finalmente, si ha contribuido a fortalecer la sinergia y empatía entre funcionarios y actores de los programas. En una palabra, si el programa en cuestión ha favorecido la formación de capital social como una fuente para contrarrestar los efectos nocivos de la desigualdad. Una alternativa viable en la evaluación diagnóstica es el grado de satisfacción que sentían antes de los beneficios, durante la obtención de los beneficios y después de haber obtenido esos beneficios.

¿Puede el grado de satisfacción experimentada por un individuo en cuanto a su vida personal relacionarse con los aportes monetarios o en especie de los programas sociales?. Investigaciones recientes se han planteado la relación entre ingreso y bienestar subjetivo, llegando a la conclusión de que el ingreso está relacionado con éste hasta cierto punto que podría decirse es el momento de la satisfacción de las

necesidades básicas socialmente aceptadas². A partir de ahí la curva del bienestar subjetivo empieza a declinar a tal grado que el individuo o el grupo tiene otras aspiraciones relacionadas con la vida en sociedad u otras motivaciones (Hagerthy, Michael R y Rutt Veenhoven, 2003) En este sentido, es pertinente relacionar el bienestar subjetivo al capital social.

Utilizamos la idea de 'capital social' para hacer énfasis en los respaldos familiares y en los beneficios extraídos de las redes sociales en los procesos de intervención y participación de los individuos en sus comunidades, tendientes a superar los obstáculos de la pobreza. Se trata de un concepto que pone de manifiesto la relevancia de las formas no monetarias de ayuda mutua para satisfacer las necesidades básicas, y de enunciar su influencia en las acciones tendientes a la superación de los rezagos sociales³. Coleman visualiza en el capital social un potencial económico al permitir que los actores faciliten su acción dentro de estructuras sociales. (Coleman, 1990; 302).

Ahora bien, la definición sociológica o la económica están faltas de organización si no comprendemos que en el capital social también se esconde la dimensión cívica del mismo, que permite explotar las posibilidades organizativas o políticas del capital social. Siguiendo estas ideas, la adquisición de capital social requiere de una inversión

² Agradezco al profesor Mario Herrera Ramos el acercamiento al concepto de bienestar subjetivo como forma de evaluación de los programas sociales y la recomendación de las lecturas aquí enunciadas.

³ Bourdieu, afirma que el capital social es "el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo" (Bourdieu, 1985; 248.

en recursos económicos, pero también de recursos culturales. Estos últimos implican obligaciones, compromisos y expectativas entre los individuos y las instituciones.

Por ello, se puede afirmar que el camino social, en el caso de los programas de combate a la desigualdad, puede articular algunos de los programas específicos en la formación del capital humano. Desde esta perspectiva, se trata de resaltar el camino social que incluye expectativas de reciprocidad, imposición grupal de normas, acceso privilegiado a la información y formas de organización específica en los procesos de constitución del capital humano.

Se desprende de lo antes expuesto, que el concepto capital social tiene la ventaja de dirigir la mirada hacia los procesos complejos de las estructuras sociales que tienen que ver con la inversión en el capital humano, y que las redes sociales se convierten en lazos de control sobre las conductas al proporcionar un acceso restringido a los recursos. Flores y Rello (2002) hacen un recorrido de experiencias en Centroamérica y México sobre la conformación de capital social tomando en cuenta la plasticidad en la obtención de recursos y la gestión social que genera alternativas económicas.

Por estas razones, el bienestar subjetivo de los individuos tiene una estrecha relación con la satisfacción de las necesidades básicas, con la creación de capital social y con el desarrollo de una cultura cívica de enseñanza y aprendizaje colectivos.

Un escalón necesario para establecer políticas de tipo virtuoso que incidan en la reducción de la brecha de desigualdad, pero al mismo tiempo en la cultura cívica y en el bienestar social es la complementariedad

de políticas de fomento al capital social y al capital humano. Resulta positiva la complementariedad entre las inversiones del capital humano y el capital social, si se pretende contribuir positivamente a la integración social, es decir, si la relación entre individuo y estructuras sociales no se ve fragmentada, rota o destruida debido a las carencias que impidan la retroalimentación entre una esfera y otra⁴.

Ello permite introducir el aspecto ético de la cuestión. Dentro de las observaciones realizadas en los procesos de evaluación, existe una constante en el sentido de que entre las estrategias que adoptan las comunidades y familias pobres se encuentra el tratar de acceder a los apoyos que brindan las instancias gubernamentales. Ello introduce una “astucia” y pragmatismo entre los miembros de las familias pobres en el sentido de gozar de beneficios, aunque lo prohíban las reglas de operación, pero también indica la falta de integralidad de las políticas y de la falta de conjunción de la ética cívica y los objetivos de los programas. Sin embargo, la causa fundamental de acceder a esos beneficios es la pobreza. Los apoyos, por más amplios que sean, son insuficientes.

Las estrategias utilizadas por las comunidades y las familias en el caso del acceso a los diversos instrumentos de apoyo y política social que brinda el Gobierno Federal, son sólo un ejemplo de cómo pueden complementarse las diversas visiones de la política social que no necesariamente tienen que contraponerse. El estudio de campo y

⁴ Para Fischer, Dornbusch y Smalensee el capital humano es el valor de renta que potencialmente pueden obtener los individuos a partir de sus cualidades innatas, así como la educación y las calificaciones adquiridas. (Fischer, Dornbusch y Smalensee (1990). La pregunta es si el capital social tiende a fortalecer estas capacidades o por el contrario las disminuye bajo el peso de las redes sociales. Para mí en lo particular, la respuesta está en la capacidad que tengan los programas de favorecer la cultura cívica, creo que bajo esta perspectiva, el capital social es superior.

el intercambio de experiencias con los diversos actores de la política social, contribuyen sin duda, a superar los esquemas rígidos dominantes en el diseño e instrumentación de una política social tradicional y vertical. Para corroborar cómo se ha dado en México la conjunción de desigualdad, evaluación y participación social, expondremos un resumen de una evaluación que realizamos en México sobre los programas de Operación de Albergues Escolares Indígenas, de Bienestar Social y de Infraestructura Social Básica, entonces operados por el Instituto Nacional Indigenista (INI).

Estudio de Caso⁵

La evaluación externa de los programas de "Operación de Albergues Escolares Indígenas", "Bienestar Social" e "Infraestructura Social Básica" del INI, 2001, contiene los resultados del trabajo de gabinete y de campo realizado sobre esos tres programas, con el objetivo de establecer una evaluación diagnóstica o basal que permita establecer indicadores base sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, el apego a las Reglas de Operación, una estimación sobre la cobertura de los programas y los beneficios económicos y sociales.

La evaluación asumió, como eje de su exposición, la importancia de valorar el trabajo institucional y el establecimiento de sinergias con la población objetivo con la finalidad de potenciar la participación

⁵ Este apartado se refiere al resumen ejecutivo del trabajo de evaluación que se llevó a cabo en el año 2001 y que fue entregado al INI en mayo de 2002. En ese trabajo participaron también Amalia Quiñones, Renato Martínez, Mario Pensado y estudiantes de licenciatura de la UNAM y de la UAM. Los cálculos de la muestra, los cuestionarios aplicados y otras consideraciones técnicas se encuentran en el documento Evaluación Diagnóstica de los Programas de Operación de Albergues Escolares Indígenas, de Infraestructura Social Básica y de Bienestar Social", entregado a INI-SEDESOL, en mayo de 2002.

social y los beneficios económicos y sociales en las comunidades y los individuos beneficiarios de los programas. Para la exposición de resultados ha sido imprescindible referirse al cumplimiento de las Reglas Operación que norman su funcionamiento, así como la definición, el perfil socioeconómico, las características regionales, y de marginación de los pueblos y comunidades indígenas.

Propone, como parte fundamental de una nueva política social enfocada a satisfacer las necesidades del desarrollo de los pueblos indígenas, la superación de las antinomias corrientes en la política social y conciliar las políticas de fomento a la participación social (de formación de capital social) con las políticas destinadas al desarrollo del capital humano, desde la perspectiva de la educación, el cuidado de la salud y la alimentación. Por tal motivo, la orientación de la evaluación está dirigida a la viabilidad institucional de los Programas, así como a la sustentabilidad de los mismos.

Es necesario indicar que los resultados de la evaluación deben considerarse como productos de un trabajo de campo y la formulación de una encuesta aplicada en 75 Albergues Escolares Indígenas (AEI) (7% del total de AEI) que incluyó a 13 entidades federativas⁶. En las entidades seleccionadas para el trabajo de campo habitan casi nueve de cada diez personas (89.4% del total) que hablan lengua indígena. En esas mismas entidades se concentra casi el 90% de las acciones del INI.

⁶ Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Nayarit, Puebla, S.L.P. Tabasco, Veracruz, Chiapas y Chihuahua. El trabajo piloto se realizó en el estado de Querétaro.

El nivel de confianza del estudio es de 95% para los becarios de los AEI en 12 de las entidades visitadas y de 90% para el caso de Oaxaca, debido a sus características demográficas y su dispersión geográfica. La encuesta de becarios de AEI alcanza un nivel de confianza de 95%.

A partir de esta encuesta y como producto de la pregunta relativa a la localidad de origen de los becarios se construyó una base de datos con los resultados del Censo del 2000 en variables seleccionadas de 183 localidades que son un área de influencia de los Albergues Indígenas seleccionados para llevar a cabo el trabajo de campo.

En ellas radica el 2% del total de la población que habla lengua indígena en la suma de las 13 entidades en las que se levantó el trabajo de campo y significa el 1.7% en el contexto nacional.

Los resultados de la evaluación se exponen en una introducción, cinco capítulos y un extenso anexo metodológico. En la introducción se establecen los supuestos de los que parte la investigación, las hipótesis que se han generado a lo largo de la misma y la metodología empleada. En el primer capítulo se aborda someramente un debate conceptual sobre los rumbos de la política social y sus tendencias actuales. Se discute particularmente el concepto de "capital social" y su pertinencia para un estudio evaluativo.

En el segundo capítulo se establece el contexto institucional de los programas y las características de la población objetivo para construir un marco comprensivo de la evaluación y poner énfasis en el rezago que en diversas materias sufre la población indígena comparada con la media nacional. Por otra parte, se hace un reconocimiento a la capacidad de trabajo colectivo que los grupos indígenas tienen para

resarcir el atraso en materia de vivienda y cuidado a la salud a través de la medicina tradicional.

En el tercer capítulo se desarrollan una serie de consideraciones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas y el cumplimiento de las reglas de operación. En particular se establecen algunos obstáculos sobre el cumplimiento de los programas tales como:

1. La falta de presupuesto adecuado y oportuno
2. La falta de coordinación institucional entre dependencias involucradas en el bienestar de la población indígena
3. La capacitación del personal operativo, necesaria para incrementar la eficacia de los programas y para ampliar la cobertura de los mismos
4. La necesidad de desarrollar de manera más amplia la infraestructura y la calidad del programa de operación de los albergues escolares indígenas. Así mismo, con el objetivo de no obstaculizar la sinergia entre gobierno y comunidad se propone dar un mayor apoyo a la medicina tradicional y un mayor seguimiento a los pacientes de tercer nivel. Finalmente se propone detonar un programa de apoyo a la vivienda y a los caminos rurales, ya que los datos de la población de procedencia de los becarios de los Albergues Escolares Indígenas, muestran una grave marginación en cuanto a servicios asociados a la vivienda.

En el cuarto capítulo se anota el resultado del trabajo de campo respecto a los beneficios económicos y sociales de los grupos beneficiarios. Destacan los beneficios económicos asociados al ingreso. Como se observa en el documento, más del 50% de los becarios manifestaron tener un hermano o hermana dentro del albergue, de tal modo que si

se contabilizan y se suman el monto de los beneficios, éstos pueden ser significativos para las familias. Otro beneficio es el de la salud, ya que puede darse seguimiento a la desnutrición en estos albergues y prevenir algunas enfermedades asociadas a la pobreza

Los beneficios en materia de salud se refieren a la atención a segundo y tercer nivel, aunque hace falta un mayor seguimiento de este tipo de pacientes, pero sobre todo al apoyo a la organización y desarrollo de las organizaciones de médicos tradicionales indígenas que pueden constituirse en una alternativa de salud en las comunidades. Al respecto hacemos énfasis en que este tipo de organizaciones requiere mayor apoyo y protección jurídica del Estado, con una legislación que reconozca y valore esas actividades, y que las proteja de las probables apropiaciones, sin beneficio para las comunidades, que de esos saberes pueden llevarse a cabo por grandes compañías farmacéuticas.

En el programa de infraestructura social, se rescata la idea más pura de la aportación comunitaria a los trabajos que benefician a la colectividad y se elaboran algunas propuestas que puedan mejorar las condiciones de vivienda de las comunidades atendidas por el INI. Por otra parte, se destaca que para aumentar la eficacia de este programa es necesario aumentar el presupuesto, pero también establecer una mejor coordinación con las dependencias federales y locales.

Finalmente, en el capítulo cinco se establecen las perspectivas institucionales y se hacen las siguientes propuestas:

1. Ampliar las redes sociales y el trabajo comunitario como una estrategia de combate a la pobreza. La inserción de las instituciones en las redes sociales se vuelve cada vez más importante debido

al grado de dinamismo y complejidad de las sociedades actuales, imponiendo la obligación de generar y compartir los saberes mediante los cuales se pueda alcanzar una vida menos vulnerable a las condiciones de vida imperantes. Situación que se puede constatar a partir de una serie de transformaciones en las comunidades y pueblos indígenas motivadas por: la migración; la incorporación de la mujer a dobles o triples jornadas de trabajo, sobre todo en los jornales; la influencia de los partidos políticos tendiente a una vida más politizada; la influencia de los procesos de mercantilización, y; la transformación de los patrones de alimentación y salud.

2. Fomentar la capacitación del personal operativo. El personal del INI, sobre todo en el nivel del Centro Coordinador Indigenista (CCI), demanda y requiere de una capacitación en el sentido operativo de sus actividades. Esto se constata ante un registro de actividades deficiente, la falta de planeación administrativa que incluya metas puntuales y no anuales, y la falta del manejo de técnicas que complementen sus habilidades de trato, y dirección y organización comunitaria que tienen. Esto con la finalidad de que su desempeño como gestores para la vinculación de instituciones y organizaciones se cumpla satisfactoriamente.
3. Establecer reglas de operación flexibles que permitan a las instancias centrales coordinar las actividades y normalizar los procesos así como vigilar los resultados con pleno respeto a las diferencias regionales y tomando en cuenta las transformaciones del entorno socio-ambiental de los albergues, por ejemplo, el hecho de que algunos de ellos no se encuentren ya tan alejados de las carreteras como en un inicio. En el esquema normativo de operación de los programas, se observa que las reglas de operación aun no

reconocen la participación de las distintas esferas del Instituto, y es conveniente validarlas a partir del personal que trabaja de manera más cercana con la población objetivo, sin descartar la posibilidad de establecer reglas de operación que incluyan la posibilidad de generar reglamentos regionales a fin de flexibilizarse respecto a la realidad de los pueblos y comunidades indígenas, pero también para fortalecer los compromisos con las instancias que participan en la consecución de los objetivos de los programas sociales.

4. Propiciar la inversión social y privada a través de la promoción de los programas esgrimiendo como una necesidad, que en sí misma no debe tener justificación, de superar la pobreza de todos los grupos de la población, dentro de los cuales los grupos indígenas ocupen un lugar fundamental. No obstante, también podría establecerse una política fiscal de incentivos para incrementar las inversiones que ya existen y fomentar nuevas.
5. Incrementar la coordinación interinstitucional para disminuir los rezagos en salud, alimentación y educación de los pueblos indígenas. Respecto al programa de Bienestar Social, se tiene que subrayar que la Promoción de la salud es una tarea necesaria, y realizarla enfrenta como principal obstáculo el resolver la manera de gestionar con las autoridades competentes las condiciones propicias para la información, educación y capacitación de los habitantes de las comunidades y pueblos indígenas, de tal modo que se puedan construir ambientes no propicios para las enfermedades que se presentan con más frecuencia.
6. Promover los estudios de evaluación y seguimiento de los programas, sobre todo de los relacionados con la alimentación y

nutrición. La necesidad de este programa no sólo se sustenta en la idea de que la promoción de la salud es indispensable para la realización de las actividades humanas, es urgente reconocer que los pueblos indígenas padecen estados de desnutrición severa, y que ésta se correlaciona positivamente con las enfermedades respiratorias agudas, gastrointestinales, y otras, además de que impide el desarrollo de capacidades para la educación y el trabajo en general.

En otro orden de ideas es importante destacar:

1. Respecto al programa de Operación de Albergues Escolares Indígenas, es urgente un programa de dignificación de los albergues que incluya la delimitación de las responsabilidades entre las instancias administrativas como la Secretaría de Educación Pública (SEP) e INI, o que se busque una figura institucional que los maneje, pero que se atienda la cuestión de la calidad de la educación a partir de actividades complementarias a las realizadas en las aulas a fin de aprovechar su estancia en el albergue. Es en este programa donde se observa la necesidad del fomento a la ética de la responsabilidad de las funciones que desempeñan los encargados, así como de supervisiones más constante
2. Fomentar la ética de la corresponsabilidad comunitaria para que las tareas de conservación y reparación de los albergues no recaigan en el dinamismo o la mística del jefe.
3. Con respecto al programa de Bienestar Social, se deben Fortalecer las acciones dirigidas a la detección preventiva de enfermedades

mediante un diagnóstico permanente, la medición de peso y talla de los niños y el desarrollo de un sistema de seguimiento.

4. En cuanto al segundo y tercer nivel es necesario reducir los trámites y que los financiamientos lleguen oportunamente.
5. Es preciso también desarrollar y fortalecer el seguimiento de los pacientes de segundo y tercer nivel.
6. Observar atentamente el papel que pueden tener los médicos tradicionales en el conocimiento de las enfermedades que aquejan a los pueblos indígenas y llevar un registro de la transición epidemiológica. Debido a la importancia de los Médicos Tradicionales, se recomienda que la promoción e intercambio de sus conocimientos se dé en el marco de una reglamentación que regule su divulgación para que los saberes de estos médicos se preserven y protejan del mercantilismo aunque no se niegue la posibilidad de aprovechar los saberes tradicionales para tener ingresos. Al respecto, es necesario proteger también a la medicina tradicional, sobre todo a los hierberos de la expropiación de la que puede ser objeto por parte de las compañías de biotecnología que impulsan la prospección para el desarrollo de nuevas drogas. Por ello debe impulsarse una legislación nacional que proteja el saber tradicional.
7. El programa de infraestructura social puede enfocarse a fomentar las capacidades y elevar el nivel de bienestar de la población con proyectos consistentes de mejoramiento de la vivienda, de introducción de caminos rurales, de letrización de las comunidades que carecen de un adecuado sistema de eliminación de excretas y

la introducción de agua potable y electricidad, todo ello a condición de que se dinamicen las propuestas de la comunidad tomando incorporándola como corresponsable (y no sólo como reserva de mano de obra) y a condición de tener una disponibilidad presupuestal mayor.

Evaluación de programas: perspectivas a futuro

Aunque solamente se ha expuesto aquí un ejemplo de evaluación y su importancia para la continuidad de las políticas de combate a la desigualdad, se pueden formular a partir de las consideraciones expresadas, que la evaluación puede ser un instrumento eficaz para revertir las condiciones de pobreza y desigualdad, a condición de que sus resultados sean tomados en cuenta por la Administración Pública.

Sin embargo, lo más importante es que los programas puedan combatir eficientemente la desigualdad en la distribución del ingreso y en la disminución de la discriminación y la exclusión social. En cuanto a la Administración Pública, en el caso de la evaluación del INI algunas de las propuestas fueron retomadas, sobre todo la referente al establecimiento de una oficina de coordinación de los programas dirigidos a los indígenas mexicanos. Seguramente, algunos de los resultados de esa evaluación han sido confirmados o desmentidos por evaluaciones posteriores.

No obstante lo anterior, las interrogantes sobre los proceso de evaluación siguen siendo muy amplias, así como sobre los efectos de la evaluación en la disminución de las brechas sociales. Ello se desprende del hecho de que los resultados de las evaluaciones son relativamente recientes y no han sido sistematizados.

En este sentido, la institucionalización de la evaluación es aún débil y adolece de instrumentos efectivos para incorporar los resultados. Ello se debe en parte, a la falta de una cultura democrática que aproveche las opiniones críticas para fortalecer las instituciones. Por otra parte, es necesario fortalecer la capacitación del personal encargado de diseñar, ejecutar y dar seguimiento a la evaluación de las políticas y programas sociales, ya que por la novedad del asunto, ésta es precaria e insuficiente para comprender los retos que implica el análisis serio y objetivo que conduzca a una valoración entre las metas planteadas y los objetivos alcanzados de un programa social que tenga por objetivo el combate a la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, es necesario fortalecer el capital social, de las expectativas de los beneficiarios y la relación entre la satisfacción que éstos sienten con su vida personal y los beneficios que obtienen de los programas, pues es una base para comprender las sinergias de las instituciones y las mediaciones sociales para fortalecer los procesos de cohesión social para asegurar el éxito de las políticas distributivas.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1985), "The forms of capital", en J.G. Richardson (Comp.) **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York, Greenwood, pp. 241-258.

Coleman, J. S. (1990), **Foundations of the Social Theory**. Cambridge, Harvard University Press.

Cardozo Brum, Myriam (1986), **Exposición de métodos de evaluación no tradicionales**. Material Docente N°. 9, DAP, México: CIDE.

----- (enero - Junio de 1993),
"La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", en revista de **Administración Pública No. 84**. México: INAP.

----- (Noviembre de 1998),
"La función de evaluación en las organizaciones no lucrativas: una revisión de las preocupaciones conceptuales, teóricas y metodológicas recientes", revista **Administración y Organizaciones**. Año 1, No. 1, México: UAM-X.

----- (1998), "Evaluación: conceptos, métodos y aplicaciones en educación", en Luis Berruecos (Coord. y Editor), **La Evaluación en el Sistema Modular**. México: UAM-X.

----- (Julio de 1999), "La evaluación en las actividades no lucrativas. Revisión de experiencias recientes en países desarrollados y situación en México", revista **Administración y Organizaciones**. Año 1, No.2, México: UAM – X.

----- (2000a), "La evaluación del desempeño", en Méndez, J. L. y U. Raich (Coord.), **Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales**, México: IFE – INAP.

----- (2003), "Evaluación de políticas de desarrollo social" en **Política y cultura Otoño**. No. 20, Pp. 139-154.

Cortés Fernando, 2001, **La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica**. Editorial Miguel Ángel Porrúa editor, México.

Dieterlen, Paulette, 2001, **Derechos, necesidades básicas y obligación institucional en: Ziccardi Alicia comp., 2001, Pobreza, Desigualdad social y Ciudadanía**. Los límites de las políticas sociales en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, pp.13-21.

Embriz Perfil de los pueblos indígenas en México en www.ini.gob.mx

Fischer, Stanley, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee (1990), Economía. 2a ed., México, McGraw-Hill Fischer.

Flores, Margarita y Fernando Rello (2002), Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica, Cepal-Naciones Unidas, México, pp. 195.

Gordon R. Sara, 2001, Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos? En Ziccardi Alicia (comp) , 2001. Pobreza, Desigualdad social y Ciudadanía, Los límites de las políticas sociales en América Latina. FLACSO Buenos Aires, pp.23-36.

Hagerthty, Michael R. Y Rutt Veenhoven (2003), "Wealth and happiness revisited - growing national income does go with greater happiness" en Social Indicators Research. October, 64,1.

Instituto Nacional Indigenista (1994), Diccionario enciclopédico de la medicina tradicional mexicana. México, INI.

Kliksberg, Bernardo, Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Coedicion: Fundacion Felipe Herrera, Universidad de Maryland y Fondo de Cultura Económica , Buenos Aires, BID, pp. 398.

Palomar Lever, Joaquina, "Poverty and subjective well-being in Mexico" en SEDESOL (2002), Comité Técnico para la Medición de la Pobreza **Medición de la pobreza. Variables metodológicas y estimación preliminar.** serie: documentos de investigación, No. 1 116 p. <http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/libros/medicion.pdf>

Sen, Amartya (1981), **Poverty and famines.** Clarendon Press, Oxford, pp. 257.

SIEMPRO (Sistema de Información, Monitores y Evaluación de Programas Sociales.) Banco Mundial, Secretaría de Desarrollo Social, UNESCO) (1999), **Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales.** Buenos Aires, F.C.E.-SIEMPRO-UNESCO.

Torres Salcido, Gerardo (Investigador responsable) (2002). **Evaluación externa. Operación de Albergues Escolares Indígenas, Bienestar Social e Infraestructura Social Básica.** INI-SEDESOL, México, Mimeo.



La certificación de las competencias laborales en la administración municipal

Carlos E. Massé Narváez*

Abstract

El artículo analiza y explica la trascendencia de la certificación en el ámbito municipal, con base en la necesidad de que los aparatos públicos deben ingresar a los tiempos de la calidad y la acreditación de las aptitudes que son fundamentales para el ejercicio del buen gobierno, considerando el desarrollo de las sociedades abiertas y democráticas, las cual son el espacio de las exigencias institucionales que dan sentido y efectividad a las operación de las instituciones administrativas.

Palabras clave: aparato público, certificación, competencia, eficiencia y municipio.

The article analyzes and explains the importance of the certification in the municipal scope, with base in the necessity that the apparatuses public must enter to the times of the quality and the accreditation of the aptitudes that are fundamental for the exercise of the good government, considering the development of the open and democratic societies, as they are the space of the institutional exigencies that give to sense and effectiveness to the operation of the administrative institutions.

Key words: public apparatus, certification, competition, efficiency and municipality.

* Investigador de El Colegio Mexiquense, A.C.

Antecedentes

El asunto de la capacitación y la certificación de las competencias laborales está en la preocupación central de los ministerios del trabajo latinoamericano. Las ideas iniciales sobre esta perspectiva provienen no obstante, de los teóricos de la industria de la transformación. Sin embargo, algunos autores han retomado la perspectiva para trasladarla al ámbito de la administración pública por considerarla una herramienta útil para incidir en la competitividad. Si bien la competitividad en la administración pública no representaría “plusvalor” en sentido literal, si tiene incidencias con efectos positivos en la agilidad de la gestión, planeación y seguimiento de la actividad pública.

La certificación por competencias implica primero, que la visión de la formación profesional ya se hubiese implantado en los centros capacitadores (públicos y privados); así como en las instituciones de educación técnica y de servicios. En los pasados meses, buscando el sustento de esta necesidad, para ver si es viable hacer una propuesta teórica de la certificación por competencias en la administración municipal y con mi asistencia a un congreso de especialistas organizado por la Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo, en Hermosillo, en abril de 2003, me convencí de que la implementación de la certificación de las competencias laborales en la planta productiva del país –que es en donde se suponen los avances más sólidos-- es aún, en el mejor de los casos, una aspiración llena de buenos deseos. En palabras de un ponente representante de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, este tipo de certificación no es posible de lograrse, hasta que la planta productiva nacional no termine de modernizarse; es decir, hasta que su organización se haya reconvertido de una organización vertical hacia una horizontal y flexible es decir, donde no tenga lugar el viejo esquema fordista. En éste,

el énfasis se acentúa en la calificación para el puesto: las competencias por el contrario; aspiran a certificar, la aptitud polivalente en el trabajador. Pero la preocupación de la STyPS por certificar¹, se ocupa sólo de las empresas productivas. Por ello, al revisar los sustentos de la idea de competencias, se infiere que el planteamiento es interesante también para explorar la posibilidad de implementarlo en el sector público.

El enfoque ha sido implementando en algunos países como elemento que coadyuva en la formación del llamado “servicio civil de carrera”; y como instrumento factible en la capacitación. Con todo, aún cuando no podemos estar seguros de cuantos y cuáles municipios están concientes de esta necesidad, ni cuáles ya estén trabajando al interior de este enfoque, estamos casi ciertos de que en muchos otros no se está trabajando la capacitación desde esta óptica. Uno de ellos es el caso de Valle de Bravo y, no sería muy difícil, que muchos de los municipios de la zona metropolitana de la ciudad de Toluca padezcan de lo mismo.

También, por otro lado, con respecto a la llamada economía del conocimiento, encontré que en México están creciendo los espacios empresariales por una parte, que puedan ser considerados como espacios propios o dignos de considerarse como pertenecientes a una economía del conocimiento posible. Por parte del sector gubernamental, está previendo la necesidad de asumir este enfoque (la economía del conocimiento) es la Secretaría del Trabajo y la Previsión social.

¹ La Certificación es sin duda un elemento importantísimo para la nueva cultura laboral. Su proceso implica un proyecto institucional que se oriente a ello. Las certificaciones de las competencias laborales se encargan normalmente a instituciones de educación superior. Esta modesta propuesta implica que la Institución de Educación Superior que la oferte, deberá estar autorizada para Certificar con el enfoque de las competencias laborales. Asumiendo a este, como instrumento útil a individuos y organizaciones concretas.

No obstante que teóricos como Echeverría (2002) mencionan que aún se está lejos de vivir en una sociedad del conocimiento, incluso en el mundo desarrollado. Lo que existe - dice el autor- es, una sociedad de la información en el sentido que Castells (1996) le otorga a esta expresión. Sin embargo, se sabe que algunas empresas como Motorola en México, estaban ya formando sus propios profesionales adecuados a esta visión del conocimiento; pero dada la posible sobrevaluación actual del peso, y con la devaluación de la moneda argentina, dicha empresa se traslado hacia ese país. Empresas como ésta, están haciendo el papel de universidades, porque las universidades, en general la mayoría de las instituciones de educación superior, no están dando la atención deseada a esta visión del conocimiento. La mayoría de ellas, aún no realiza la necesaria flexibilización de sus organizaciones académicas y, están quedando rezagadas y rebasadas por aquéllas que lo han hecho y por las que lo están haciendo ahora. En los espacios dedicados a ello en las empresas, se prepara al individuo para que pueda dar un uso útil (productivo) a la gran masa de información que circula en la red, no obstante que la sociedad de la información tiene complejos requisitos para que pueda ser así considerada.

Las sociedades que han arribado a dicha categoría pasaron o están haciéndolo, por un gran debate sobre muchos de los aspectos para que una sociedad pueda auto-concebirse de esa manera. Es decir, han pasado por un debate nacional sobre tópicos tales como: el derecho a la información, la calidad de la información, la legislación contra la desinformación y, entre otras cosas, sobre la definición y reglamentación sobre sus usos y destinos de la misma. Una simple variable que podría servir de medición para imaginar el nivel de avance de una sociedad hacia su consideración como una sociedad de la información, es la cantidad de microprocesadores "per capita". En el caso de México, ese sólo

indicador podría mostrar la distancia, que nos separa de una sociedad de la información, como pueda serlo en el mundo desarrollado.

Otra cuestión es que aún cuando algunos indicadores mostraran que ya se nos puede considerar como una sociedad de la información e incluso como una sociedad del conocimiento (en el sentido económico antes mencionado), eso no permite que se nos considerase como una sociedad desarrollada. Lo cual es digno de discutirse en diversos foros de carácter público. Esto no obstante los esfuerzos del Gobierno federal con la implementación en México para la atención más expedita de asuntos de salud, educación – capacitación y cuestiones administrativas ya que, como política que impulse al país a la sociedad de la información, resulta insuficiente con respecto a las políticas públicas implementadas en otros países como es el caso de España.

Ahora bien, en entrevista con un especialista en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación por parte de las organizaciones civiles, comentaba que tal vez en México no se ha pasado por un debate que conlleve a una sociedad de la información de manera organizada; pero, el que México ya exporte a Sudamérica software producidos aquí, es un indicador del nivel de participación de la planta productiva nacional en el campo de la información. Quizá el país esté en un proceso distinto al que han seguido los países desarrollados, pero aún “desorganizadamente”, ya estamos en una sociedad de la información y dando pasos para ser considerados en el ámbito de la economía del conocimiento.

Así las cosas, este punto es vital para las instituciones académicas o instituciones de educación superior (IES) en la medida en que, una de sus labores fundamentales, la investigación, se ha caracterizado

principalmente en que su capital humano está formado fundamentalmente para la interpretación tanto de la información, como de aquellas causas fenoménicas que están ocultas al ojo del “buen sentido común”. No en balde la insistencia de los organismos multilaterales en la necesidad de formar numerosos doctores y en general, cuadros de alto nivel intelectual. La sociedad de la información y del conocimiento va a requerir (y ellos lo tenían previsto), de un amplio capital humano para poder dar cuenta - con utilidad -, de la interpretación de la gran masa de la información que actualmente circula por la red.

Al retomar el asunto de la certificación, ya se han constituido algunas instituciones y/o, a algunas instituciones u organizaciones se les ha delegado esa función. Es por ello que a esta propuesta le interesa el asunto de la certificación de las competencias laborales en un sentido estricto. Pero y atendiendo a lo expuesto, interesa más como un recurso que debe ser puesto en práctica en el ámbito gubernamental. Más concretamente, aplicándolo en al ámbito municipal.

A continuación, se expone alguna idea sobre la importancia de la capacitación para el trabajo y la certificación de las competencias laborales² en el ámbito municipal, ya que en cualquier tipo de organización, se reconoce hoy la importancia del capital humano y la contribución que éste efectúa en la organización, a favor del logro de metas. El municipio, y los servidores públicos de éste, no pueden ni deben ser la excepción.

² El término laborales no debe pensarse como exclusivo de la relación de trabajo entre patrones privados y, trabajadores asalariados. En el sector público, si bien no existe la figura del patrón, si existe la de empleador aunque no privado sino público. Pero el trabajador de este sector también es un asalariado. Recibe un salario por su labor. Este es el sentido que creemos, debe otorgársele al término en cuestión.

Breve consideración sobre el estado del arte de las competencias laborales

Por ejemplo, Mertens en 1996 vinculó la competencia con la estrategia para generar las ventajas competitivas, la estrategia de la productividad y la gestión de los recursos humanos. Con ello se puede entender a las competencias laborales como la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en situaciones reales de trabajo, los cuales se obtienen no sólo a través de la educación formal, sino también y en gran medida mediante el aprendizaje por la experiencia, resulta ser un enfoque necesario de aplicar en la administración del municipio (aunque también de cualquier ámbito estatal) en favor del logro de fines (González, 2002).

La reciente evolución de los mercados de trabajo ha puesto de relieve la impostergable transformación que deben realizar las políticas de educación y formación. Las nuevas formas de organización del trabajo, las nuevas tecnologías y las que están por venir, exigen del trabajador, además de las capacidades requeridas para una ocupación, elevar su nivel educativo, así como capacidad para trabajar en equipo y para comunicarse en un entorno organizativo dinámico y flexible.

Las ocupaciones no sólo requieren de la capacitación técnica con las destrezas manuales y/o intelectuales que les exijan sus tareas, sino también la capacidad de relacionarse con los demás miembros de la organización para evaluar situaciones que van más allá de sus ocupaciones. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una vía para la solución al desempleo en el largo plazo deberá atender a desarrollar las capacidades en los individuos, las empresas (u organizaciones) y las sociedades de innovación para

predecir y enfrentar los cambios de adaptación para adecuarse a las transformaciones tecnológicas y del mercado; y de aprendizaje como continuo y sistemático (González: 02; 02).

Retomado el asunto del concepto de competencias laborales, a continuación se reseñan algunos puntos de relevancia:

Según Hyland (1994) y en referencia a los años setenta del pasado siglo, señala que el modelo de educación y entrenamiento basado en competencias que surgió en la década siguiente, estaba dominado por una tendencia "industrial" más que educacional. No obstante, en la actualidad se ha modificado significativamente. El autor afirma que en sus orígenes, en Inglaterra, la Competence Based Education and training (CBET) (educación y entrenamiento basado en competencias) están en el movimiento americano de los años sesenta, denominado pedagogía basada en el desempeño (performance-based teacher education), el cual coincidió con la preocupación por la "accountability" y el control de los certificados profesionales de los profesores.

En el Reino Unido esta tendencia tuvo sus fundamentos en los atractivos populistas de la teoría de la eficiencia social. Tanto el CBET como el performance-based teacher education; tienen los siguientes elementos en común: la ideología conservadora, una base en la psicología conductista y la decisión de servir a las necesidades específicas de la industria.

Según González (Ibidem), este movimiento descartó los argumentos de la educación liberal tradicional y de los llamados "culturist" que se consideran como ajenos al mundo del trabajo. Según el autor, la teoría de Dewey tendría mucho que ofrecer para mejorar la educación vocacional: Vocational education and training (VET) para articular

la división académica / vocacional con el vitae para grupos de edad posterior a los 16 años (Ibid. pp. 03)

Con la identificación del surgimiento de las competencias laborales, otros autores lo identifican con las transformaciones ocurridas al inicio de los años ochenta del pasado siglo, constituyendo la base de las políticas de formación y capacitación de la mano de obra, ubicándolo en países desarrollados que enfrentaban grandes problemas para vincular el sistema educativo con el productivo, lo que se explica por el énfasis que ese concepto pone en los resultados y en las acciones. Una característica fundamental de las competencias es que enfatizan la habilidad en sus tres expresiones: física o manual, intelectual o mental, social o interpersonal. Esto da paso para orientar las futuras acciones relacionadas con la competencia laboral.

Según Zarifian (1996), en Francia se le relaciona con la crisis del modelo prescriptivo y el aumento de la complejidad del trabajo y de lo impredecible del proceso de producción.

Según Mertens (1996), la competencia laboral pretende ser un enfoque integral de formación que desde su diseño conecta al mundo del trabajo con la sociedad en general y con el mundo de la educación en particular. Oteiza (1991; 29) describe la competencia como “el resultado del comportamiento; tiene que ver con la actuación del que aprende, actuación que se supone medida y valorada según los resultados de ese comportamiento” (González Ibidem.)

Así definidas, las competencias son aquellas características que diferencian un desempeño superior de un desempeño regular o pobre. También se puede conceptuar a la competencia como la “capacidad

potencial para desempeñar o realizar las tareas correspondientes a una actividad o puesto”. Pero si se refiere sólo a algunos aspectos de este acervo de conocimientos y habilidades –los que son necesarios para llegar a ciertos resultados exigidos en diferentes circunstancias—es la “capacidad real para lograr un objetivo o resultado en un contexto dado” (Mertens, 1996).

Se diferencian en general tres enfoques de los procesos con que se determinan las competencias:

1. Conductista: Parte de la persona que hace su trabajo de acuerdo con los resultados esperados, y define el puesto en términos de las características de dichas personas. Hay que aclarar que, estos estudios se hicieron en Estado Unidos para identificar a los gerentes de éxito (Mertens; 1996). Las críticas al modelo son:

a) la definición de competencias es demasiado abierta; b) la distinción entre competencias mínimas y efectivas no está clara; c) son modelos históricos. Es decir, relacionados con el éxito en el pasado y no resultan apropiados para organizaciones que operan con cambios rápidos.

2. Constructivista: Está corriente es representada por Bertrand Schwarst, de Francia; el concepto constructivista se refiere a que la competencia “aclara las relaciones mutuas y las acciones existentes entre los grupos y su entorno, pero también entre situaciones de trabajo y situaciones de capacitación” (Mertens, 1996: 65). Quiere decir que este enfoque rechaza la separación entre la construcción de la competencia y de la norma por una parte; y por la otra, la implementación de una estrategia de capacitación. Construye la competencia no sólo a partir de la función que produjo el mercado, sino que releva igualmente a la persona, sus

objetivos y posibilidades. A diferencia de los enfoques conductistas; el constructivismo incluye a propósito, en el análisis, a las personas de bajo nivel educativo en las empresas Mertens (Ibidem.).

3. El Developing a Curriculum Vitae (DACUM) es una metodología que se acerca al enfoque integral de las competencias. provenientes de Canadá y Estados Unidos (Ohio University). Así, los esquemas DACUM son usados para la elaboración de la currícula y los programas de capacitación para establecer los criterios de evaluación e identificación de las necesidades de capacitación (Wills, 1995). Es una metodología altamente participativa y cobra vida en la práctica con los trabajadores y supervisores en grupos pequeños para identificar el desarrollo de las tareas en los puestos, ordenándolos y procesándolos temporalmente. De ello resulta un listado de tareas y actividades para cada función en especial, que puede ser utilizado para producir articulación con el sector productivo (en nuestro caso, con otras instituciones), ya que es la organización la que señala el tipo de capacitación que se necesita y la que selecciona a los técnicos o empleados que servirán para definir las competencias específicas requeridas.

Presentados -aunque brevemente-, los marcos conceptuales más conocidos en el ámbito de las competencias; a continuación presento un esbozo de proyecto para la implementación de una metodología para la definición de las competencias laborales en el ámbito municipal.

Lineamientos generales para una propuesta metodológica de capacitación por competencias laborales en el municipio.

El proyecto se orienta a proponer una metodología que permita implementar un sistema de desarrollo y certificación de las competencias laborales para los trabajadores del sector público, empezando por los municipios.

La metodología que se pretende incorporar a la gestión pública municipal, procura a la vez, la obtención de los beneficios siguientes:

- Tener indicadores sobre el nivel de calificación de los empleados municipales que permitan precisar las necesidades de la organización, orientar planes de desarrollo de competencias, además de agilizar y reducir los costos de reclutamiento, selección y contratación de personal.
- Disponer de criterios comunes de desempeño laboral en el sector, que permitan reconocer y acreditar en cada individuo la competencia laboral alcanzada, independientemente de la forma como la adquirió.
- Establecer un sistema de información transparente, que permita a los trabajadores saber lo que se espera de ellos, a los directivos saber qué competencias se están requiriendo en su organización, y a las entidades de capacitación y/o de formación, qué orientación dar a su currículo.

Se parte de que el enfoque de competencias laborales garantiza un proceso de mejora continua en el que todos ganan: los funcionarios con un mayor desarrollo personal y laboral, mejor motivación, las instituciones (organizaciones) con personal más competente, y el

municipio con una planta de servidores públicos en condiciones de proporcionar atención y servicios respaldados por una garantía de calidad.

Propuesta metodológica para la implementación de competencias laborales³ en el municipio de Valle de Bravo.

Objetivo general:

Desarrollar un programa piloto de certificación y desarrollo de competencias laborales en valle de Bravo, México.

Objetivos específicos:

1.	Diagnosticar funcionalmente las competencias laborales requeridas en el municipio.	Perfil de competencias para cada uno de los cargos de la municipalidad.
2.	Identificar los criterios de desempeño de los trabajadores municipales.	Establecimiento de criterios de desempeño, elementos competenciales y unidades de competencias aplicables a la organización del estudio.
3.	Comparar el nivel de competencias requeridas para un cargo, con el nivel de competencias laborales que presentan actualmente los trabajadores, de forma que se puedan certificar las competencias esperadas.	Diseñar un sistema de medición y certificación de las competencias laborales para los trabajadores del municipio.

(continúa)

³ Una aproximación definitoria de lo que consideramos una competencia laboral es la siguiente: Conjunto identificable y evaluable de conocimientos, actitudes y habilidades relacionados entre sí, que permitan desempeños satisfactorios en situaciones reales de trabajo, según estándares utilizados en el área ocupacional.

4.	Orientar estrategias de desarrollo de competencias laborales de acuerdo al diagnóstico de competencias existentes y requeridas.	Diseño e implementación de un plan de desarrollo de competencias.
----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------

Diseño de González (Ibidem).

(finaliza)

Productos y resultados:

PRODUCTO Y/O RESULTADO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVOS ESPECÍFICOS ASOCIADOS
1. Mapa de competencias laborales.	Se elaborará un mapa de competencias laborales con base al análisis funcional de estas. Su estructuración va de lo general a lo particular, efectuando un análisis estratégico de la organización y, levantando para cada Unidad, las competencias requeridas. Al establecer este mapa de competencias se puede saber con qué recursos cuenta cada organización a nivel de personas, y dónde es posible que sean de mayor utilidad a corto, mediano y largo plazo.	Objetivo 1

(continúa)

<p>2. Metodología e instrumentos de evaluación de competencias.</p>	<p>Se generarán instrumentos de diagnóstico desde un nivel organizacional, hasta un nivel individual. Estos instrumentos permitirán identificar los perfiles de competencias de cada puesto; los perfiles de potencial de cada persona; las necesidades y posibilidades de desarrollo de cada trabajador.</p>	<p>Objetivo 2</p>
<p>3. Certificación de competencias laborales.</p>	<p>Se certificará por parte del ITESM CEM. a los trabajadores en la posesión de determinadas competencias laborales, de acuerdo a los estándares previamente construidos.</p>	<p>Objetivo 3</p>
<p>4. Desarrollo de competencias laborales.</p>	<p>Se capacitará a los trabajadores en función del diagnóstico de competencias laborales. Esta capacitación estará basada en planes y programas de corto plazo, orientados a reforzar aspectos deficitarios de la evaluación, con el objeto de lograr la posterior certificación de competencias, por parte de los trabajadores</p>	<p>Objetivo 4</p>

González (Ibidem).

(finaliza)

Intervención (Metodología). El análisis funcional para la identificación de Competencias Laborales:

Etapas:

Identificación de las competencias requeridas para el desempeño óptimo.

Evaluación, desarrollo y certificación de competencias.

Descripción de las Etapas:

1. Identificación de las competencias requeridas para el desarrollo óptimo.

El Análisis Funcional (AF) es una técnica que se utiliza para identificar competencias laborales inherentes a una función. La estrategia deductiva se inicia estableciendo el propósito principal de los servicios bajo análisis y se pregunta sucesivamente qué funciones hay que llevar a cabo, para permitir que la función precedente se acredite. Para ello, es necesario asegurar la participación de los trabajadores que conozcan la función analizada. Su valor como herramienta parte de su representatividad. En su elaboración deben seguirse ciertas reglas encaminadas a mantener la uniformidad de criterios. La redacción del propósito principal o función clave de la organización, suele elaborarse de acuerdo a la estructura: verbo + sustancia + condición.

El análisis funcional se lleva a cabo desagregando las funciones identificadas a partir del propósito principal de la organización, usando la lógica 'problema - solución', en el que cada una de las funciones establecidas, se constituye en soluciones para resolver el problema planteado en la función precedente. En función de este análisis se identifican las funciones claves para cada una de las áreas funcionales

de la organización y posteriormente se identifican aquellas competencias laborales que son consistentes con los factores claves de la organización y el área correspondiente.

El (AF) se representa gráficamente en lo que se llama un “Mapa Funcional” y para su construcción debe cuidarse la relación entre las funciones y el propósito clave.

Como consecuencia del (AF), se establecen las “unidades de competencia” entendiéndose por ello una agrupación de funciones específicas que puede ser realizada por una persona. La ‘unidad de competencia’ se forma a su vez, por un conjunto de “elementos de competencia”. Un elemento de competencia es una descripción de una acción o comportamiento que debe ser logrado por una persona en el ámbito de su ocupación.

Actividades principales y críticas:

- Realización de Talleres de Análisis Estratégico en cada una de las direcciones del municipio.
- Diseño de instrumentos de diagnóstico de competencias, con los datos obtenidos en los talleres estratégicos.
- Capacitación de los grupos técnicos de apoyo indispensables para el proceso de levantamiento perteneciente a cada una de las direcciones del municipio.
- Levantamiento de competencias laborales por puesto de trabajo.

Productos o resultados para la etapa:

- Entrenamiento a los grupos técnicos de apoyo interno.
- Instrumentos diagnósticos de competencias.
- Construcción del Mapa Funcional de Competencias.
- Elaboración de normas de competencias.

Evaluación, Desarrollo y Certificación de Competencias Laborales

Aquí se comparan para cada trabajador en las áreas especificadas, las competencias poseídas frente a las competencias requeridas.

Con base en los resultados del análisis funcional, se procederá a verificar la posesión de unidades de competencias laborales para cada trabajador, para lo cual se utilizarán distintas fuentes de verificación del desempeño existentes en el municipio de estudio, partiendo de la observación directa por parte de evaluadores calificados, que aplican las normas de diagnóstico definidas en etapas previas y que poseen las competencias de los certificadores.

Además, se utilizarán pruebas de desempeño, encuestas e informes existentes en el municipio, entre otros medios disponibles. Si el trabajador posee la competencia, esta será certificada. En caso contrario, el procedimiento consistirá en nivelar las competencias a través de planes modulares de capacitación, orientados a lograr el nivel de competencia requerido.

Se espera que los trabajadores que pasan por el proceso de evaluación obtengan un reconocimiento formal de las competencias demostradas.

Actividades principales y críticas:

- Organización y entrenamiento de equipos técnicos certificadores de competencias laborales.
- Búsqueda de las fuentes que aporten evidencia confiable del desempeño de cada trabajador, en cada municipio parte del estudio.

- Medición de competencias laborales que posee cada trabajador del municipio.
- Desarrollo de competencias.
- Certificación de competencias.

Productos o resultados para la etapa:

- Constitución de equipos técnicos certificadores de las competencias.
- Generación de planes y programas de desarrollo de competencias.
- Nivelación de competencias a trabajadores, a través de capacitación.
- Evaluación y certificación de competencias laborales.

Consideración final

El enfoque de competencias constituye una alternativa de gestión integral de recursos humanos, del todo necesaria en un servicio público con una misión tan trascendental como la que tienen los municipios. Esta experiencia en los municipios pretende ser una ayuda que facilite la implementación de un sistema global de desarrollo, evaluación y certificación de competencias laborales para el ámbito municipal.

El modelo de competencias valora a las personas que son capaces de actualizar su saber con enfoque amplio y alto nivel de adaptación. Al formar y desarrollar a las personas, aplicando este enfoque, desarrollarán competencias ligadas al éxito en el rol que ocupan, aumentarán su productividad, alcanzando mejores resultados en su puesto y con ello, ampliar las posibilidades de ser promovidos a través de los planes de carrera.

Por último, un aspecto de contribución trascendente para el servicio público municipal, lo constituye la transparencia que implica el uso de los métodos basados en la competencia, por cuanto la organización refleja de manera nítida, los conocimientos, las habilidades, las actitudes y los resultados que considera importante de su recurso humano.

Bibliografía

Castells, Manuel, (1996), **La era de la información**. Madrid, Alianza, 3 vols.

Gallart M. A. Y C, Jacinto, (1995), **Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo**. Boletín Educación y Trabajo. 6(2). Buenos Aires: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, diciembre.

González S. M. L. (2002), **Aspectos metodológicos para la incorporación del enfoque de competencias laborales en el sector público municipal**, (VI Congreso Internacional del CLAD). <http://www.clad.org.ve/anales6/gonzasot.html>.

Mertens, L. (1992), **El desafío de las relaciones laborales en la nueva competitividad**, Crítica & Comunicación 8, OIT, Lima, marzo.

Mertens, L. (1996), **Sistemas de competencia laboral: surgimiento y modelos**. CINTERFOR/OIT, Montevideo.



Estado, economía y democracia

Ricardo Uvalle Berrones*

Abstract

El trabajo explica la correlación entre el Estado, el mercado y la democracia para asegurar la productividad y el desempeño de la sociedad civil moderna, tomando en cuenta que la calidad de las instituciones exige estructuras, procesos y sistemas de operación que sean consecuentes con los valores económicos y políticos de la gobernabilidad, entendida como la capacidad real y efectiva que se demuestra cuando las políticas públicas consiguen reducir la desigualdad social y mejorar de modo continuo las condiciones de la vida en común.

Palabras clave: Democracia, Estado, políticas públicas, regulación y vida pública.

The work explains the correlation between the State, the market and the democracy to assure the productivity and the performance the modern civil society, taking into account that the quality of the institutions demands structures, processes and systems of operation that are consequent with the economic and political values of the governability, understood like the real capacity and effective that demonstrates when the public policies are able to reduce the social inequality and to improve of continuous way the conditions of the life in common.

* Presidente del Comité Editorial del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Key words: Democracy, State, public policies, regulation and public life.

Introducción

Uno de los debates más intensos y persistentes en la agenda de las ciencias sociales, es la relación del Estado y la economía. Sin embargo, el debate todavía no se agota, y continua en la línea de revisar y repensar las nuevas formas de coordinación y cooperación entre el mercado y el Estado, más aún cuando los procesos de globalidad contemporánea, provocan la redistribución del poder en las diversas facetas de la vida colectiva.

Con la recuperación de las categorías vida privada y vida pública; acción individual y acción colectiva; gobierno y gobernabilidad; políticas públicas y agentes económicos, es posible avanzar en el tratamiento más serio y esclarecedor que permita situar desde el ángulo de las instituciones, los vínculos complejos, dinámicos e interdependientes entre el Estado y la economía.

Más allá de los sofismas y robinsonadas de que la economía se rige por sí misma o de manera autorregulada y que el Estado es un reflejo automático de las relaciones sociales de producción, es importante considerar que la sociedad moderna necesita que tanto el Estado y los agentes económicos se complementen de acuerdo con las libertades civiles y políticas que se reconocen en la democracia representativa y participativa. El Estado y la economía no son categorías formalistas y desconectadas del mundo social, sino realidades hipercomplejas que interactúan con la eficacia de las instituciones construidas con la participación de los diversos actores sociales, económicos y políticos.

El objetivo del presente artículo es analizar la importancia creciente que para la sociedad tienen el Estado y la economía, destacando

la aportación colectiva y social que puntualizar que son esferas diferenciadas pero complementarias para asegurar las condiciones de la vida asociada en términos de la convivencia y la gobernabilidad democrática

Contexto

La vida moderna que se forma desde el siglo VIII, se ha desarrollado de manera importante hasta el tiempo actual que corresponde a la sociedad contemporánea. Ha creado diversas instituciones que dan sustento y organización a las actividades productivas, las cuales son el resultado de un conjunto de factores que estimulan y aceleran las capacidades de los agentes económicos y sociales.

Entre las instituciones que se han creado (North,1993:29) destacan el Estado, las Constituciones políticas, la economía de mercado con orientación capitalista, los partidos políticos, los parlamentos, los tribunales, la opinión pública, la administración pública, los sindicatos, las empresas, los colegios de profesionales.

En este sentido, las instituciones tienen a su cargo tareas especializadas y diferenciadas que asumen de manera importante en todos los órdenes del espacio público. La vida moderna es portadora de un conjunto de capacidades que se orientan a desenvolver las principales fuerzas productivas para que la sociedad asegure los medios fundamentales de sobrevivencia.

Para ello, es importante destacar que un atributo de la vida moderna es la distinción e interrelación entre los espacios privado y público, entendidos como un sistema de colaboración y coordinación que tienen como misión contribuir a que tanto los deseos privados como las necesidades comunes, coexistan a partir de reglas institucionales que se forman y reconocen en el espíritu y contenido tanto del constitucionalismo como del derecho positivo.

Lo privado y lo público (Bell,1977:220) son la base para comprender tanto la economía de mercado como al Estado en el mundo de la innovación, la competencia, los intercambios y la competencia en gran escala; sobre todo en la era de la globalidad (Stiglitz,2002:46), la cual conlleva la redistribución regional del poder, hasta integrarse en el esquema de la aldea mundial. La economía de mercado y el Estado son formas de organización que tienen a su cargo la disponibilidad de los recursos que la sociedad necesita para su desarrollo continuo. Así mismo, cumplen con responsabilidades que exigen capacidad de gobierno para asegurar que la regulación del conflicto político y el aprovechamiento de los recursos escasos, faciliten una diversidad de políticas públicas que favorezcan la coordinación de los esfuerzos y los recursos que se requieren en el horizonte de la vida contemporánea.

En la sociedad moderna, lo privado y lo público son esferas que se complementan con base en las decisiones y acciones que emanan de la autoridad pública que es electa por el voto ciudadano. Lo privado se constituye en una opción que conjuga iniciativa, organización, tecnología, liderazgo e inventiva para que la economía de mercado tenga los elementos fundamentales que faciliten su innovación, desarrollo y productividad. Lo público, representado por el Estado, pero si agotarse en él, tiene la misión de crear las condiciones que

permitan la prosperidad y ventajas de lo privado, dado que tiene bajo su potestad, las atribuciones que fundamentan distintas formas de intervención gubernamental en lo social y lo político. Es a partir de lo privado y lo público, cómo la economía de mercado y el Estado definen modos de colaboración, estímulos e incentivos que benefician la formación y multiplicación de la riqueza social.

De este modo, la relación del Estado (Ayala,2002:54) con la economía de mercado no se finca en el juego de la "mano invisible", sino a partir de las reglas del juego (instituciones) que se negocian entre los distintos protagonistas de la vida social y económica. Ni el Estado es ajeno al mercado, ni éste se entiende sin el papel que desempeña en la economía. Ni el mercado (Ayala,2000:57) es racionalidad plena y categórica, ni el Estado es racionalidad suficiente o de baja escala. La racionalidad del Estado en la economía depende en gran medida de su relación directa con los agentes productivos y los actores que tienen presencia activa en las relaciones de poder.

La racionalidad del mercado no es autárquica, sino que se nutre de los instrumentos de gobierno que se aplican para estimular a las fuerzas productivas con base en incentivos y estímulos que configuran un repertorio de acciones institucionales. De jure los mercados deben su existencia a las disposiciones que el Estado elabora y dan vigencia formal a los intercambios que llevan a cabo los agentes productivos.

Por ello, la economía de mercado no debe entenderse únicamente como un sitio de transacciones financieras, comerciales y tecnológicas, sino también como un conjunto de relaciones sociales y políticas que

influyen en su eficacia y rendimiento y que se articulan en valores indisolubles como la libertad, la igualdad, la justicia, el bienestar y la equidad social.

El Estado

La importancia del Estado en la vida moderna no está a discusión porque es la organización política de la sociedad. Lo básico es que sus responsabilidades públicas las cumpla de modo racional y eficiente, garantizando la comunicación y cooperación entre los ámbitos privado y público. El Estado, entendido como la principal organización de la vida asociada, es una variedad de poderes, atribuciones, competencias y restricciones que se conectan a través de relaciones de causalidad. El Estado moderno es fruto de la racionalidad constitucional (Ayala,1999: 325) y el diseño efectivo de las instituciones que lo identifican como un sistema de dirección, coordinación y articulación de capacidades que se orientan a la mejor gobernación de la sociedad.

La misión del Estado en la sociedad se orienta a preservar la prosperidad, la seguridad y el desarrollo pleno de las personas y las organizaciones que hacen posible la convivencia productiva del sistema económico con base en los procesos de intercambio. Utiliza para ello, políticas diversas que se encaminan a la promoción, el fomento y la regulación de las actividades industriales, comerciales y tecnológicas que son las palancas que impulsan los movimientos de la economía.

El Estado no interviene *per se* en la economía, sino que es parte activa e indispensable de la misma, lo cual implica entenderlo como una institución que combina recursos jurídicos, políticos, administrativos y gubernamentales para que los procesos económicos y sociales tengan

un cauce que permita articular el crecimiento económico con el bienestar social. La actividad que el Estado desarrolla en la economía responde a la lógica de la institucionalidad, es decir, de las reglas y procedimientos que son producto de acuerdos conseguidos entre los diversos centros de decisión.

La institucionalidad del Estado moderno tiene carácter democrático, lo cual significa que la organización del poder no es monolítica, sino que reconoce la existencia multicentrada de actores que tienen interés de participar en los asuntos de la vida pública. Si la sociedad tiene carácter plural y democrático, el Estado tiene como tarea garantizarlo desde el momento en que se ciñe a las normas legales que garantizan su existencia como el poder supremo de la comunidad civil y política. Ello no implica que sea un poder arbitrario o ciego, sino sujeto a las reglas que aprueba la representación política de la sociedad que es el Poder Legislativo.

En este sentido, el poder del Estado debe utilizarse para favorecer un ambiente de certidumbre en la sociedad y la economía, lo cual implica formalizar el reconocimiento de los derechos de propiedad (Ayala,1996:333), que son la parte medular para que la sociedad y los agentes económicos tengan reglas claras de cómo aprovechar las ventajas que se derivan del intercambio mercantil. Sin derechos de propiedad reconocidos y definidos por la legislación del derecho positivo, no hay garantías para que los inversionistas y los hombres de empresa asuman los riesgos propios de la actividad productiva. Incluso, la edad institucional del Estado moderno entendido como la vigencia razonable de los derechos de propiedad son la clave de la seguridad civil que es propia del espacio privado. La falta de derechos de propiedad con reconocimiento jurídico y político, provoca desconfianza creciente en

los gobernantes y las burocracias dilapidadoras porque están latentes, los actos de la discrecionalidad recurrente, los cuales se traducen en abusos de autoridad que lastiman no sólo a la propiedad, sino a los beneficios legítimos que se derivan de su explotación.

En consecuencia, el Estado moderno, entendido como el Estado de derecho (Hayek, 1990:107), fundamenta su organización y funcionamiento con base en las reglas del derecho privado y el derecho público, porque son el universo que articula sus relaciones con la sociedad y la economía. Conforme a la norma escrita, el Estado moderno es un conjunto de instituciones que se orientan al desenvolvimiento de las personas y las actividades productivas para que la sociedad tenga las condiciones de vida que le permiten ser un cuerpo activo, productivo y próspero.

En el ámbito institucional del Estado moderno se reconocen las libertades económicas que facilitan y garantizan a las personas y las organizaciones civiles desarrollarse con plenitud en el mundo del intercambio y la competencia. Tanto la libertad de industria como de trabajo y comercio, son el substrato que permite el intercambio de los bienes, los servicios, las mercancías y los capitales para dar sentido a la economía de mercado. El espacio civil, que es el espacio de la vida privada, es la base para que la producción de la riqueza material sea posible en un ambiente que reconoce las libertades económicas. Éstas tienen su origen con las revoluciones políticas de los siglos VII y VIII, y reflejan la inconformidad que se genera cuando los gobernantes, mediante el abuso del poder, dañan los derechos de propiedad. En la institucionalidad moderna del Estado, la economía mercado es inexplicable sin los reconocimientos civiles que son la clave para entender la importancia de los derechos del hombre a saber libertad, propiedad, seguridad e igualdad.

La economía moderna

De acuerdo con la visión del poder institucional, la economía moderna, valorada como la economía de mercado, no es un sistema abstracto ni un ideal de relaciones de intercambio, ni el lugar donde los agentes productivos deciden de modo crecientemente racional sus elecciones, preferencias y expectativas. La economía moderna se integra por los factores de la producción y los diversos protagonistas que hacen posible la vida del intercambio mercantil, sin desconocer los problemas, las desigualdades y las asimetrías que se reproducen en los diversos ámbitos de la sociedad civil.

Un atributo de la economía moderna es que las fuerzas productivas se desarrollan de manera vertiginosa, hasta alcanzar el grado de innovación que, vertido al universo de la vida privada y la vida social, permite el desarrollo de nuevas etapas de potencialidad y capacidad productiva. En términos de creatividad y desarrollo, las fuerzas productivas no tienen límites explícitos que detengan su ascenso y velocidad, dado que sus movimientos tienden de modo imparable a la innovación y la revolución de los medios de producción. Es por ello, que la economía moderna es un sistema de producción y circulación de riqueza que rebasa las fronteras nacionales, hasta configurarse como un cúmulo de intercambios que dan vida a la geografía regional de los mercados, pero integrados en un horizonte mundial que condensa formas de coordinación cooperación y ventajas comparativas.

La economía moderna se caracteriza por el desarrollo amplio de las comunicaciones y el transporte, la expansión dinámica de la ciencia y la tecnología, el sistema bancario y financiero, los sistemas de intercambio, la formación y reproducción del capital, la calificación técnica y

profesional de la fuerza de trabajo, el desarrollo de pericias y habilidades continuas, la producción a través de máquinas, y recientemente por el vertiginoso avance de la electrónica, la computación, el Internet, la biotecnología, la telemática y la revolución de la materiales.

Sin embargo, la base material de la economía es inexplicable sin relación a las instituciones que alientan su crecimiento, desarrollo y consolidación. Si el “paradigma de la mano invisible” es ahora una metáfora, ello significa que la economía moderna ha requerido y requiere del Estado los apoyos fundamentales que faciliten no sólo su auge, sino las transformaciones que vive en razón de los cambios dados en la vida colectiva.

Sin negar las capacidades técnicas, tecnológicas y materiales de la economía, ésta no se entiende sin la construcción de la sociedad moderna, y de las instituciones políticas que han permitido la definición de las reglas que formalizan la conducta individual y colectiva con base en derechos y obligaciones; de incentivos y restricciones.

Desde esta perspectiva, hay un vínculo estrecho entre el desarrollo de la economía de mercado, el Estado moderno (Weber, 1973:34), la Administración Pública y la burocracia profesional, porque son las instituciones responsables de crear y asegurar las condiciones fundamentales que favorecen la producción de la riqueza material. La formación de los mercados, el diseño y operación de la planta industrial, el intercambio de los bienes y servicios, la formación de expertos en la producción de las máquinas, los sistemas de management, la división y especialización del trabajo, así como el proceso de cooperación técnica

que enlazan al taller, la manufactura, la fábrica y la gran industria, son entre otros, factores decisivos que explican el auge que desde el siglo XVIII, hasta el tiempo presente, ha tenido la economía de mercado.

El auge señalado se inscribe en la construcción y el desenvolvimiento de las instituciones, lo cual implica destacar que sin acciones de gobierno, no hubiese sido factible el desarrollo productivo de la sociedad moderna. La categoría gobierno que es propia del ejercicio del poder político, conlleva a la institucionalidad de la economía, ya que indica que el poder organizado y supremo –legalidad y legitimidad- del Estado, se canaliza para crear y salvaguardar el sentido de comunidad política que es indispensable para la estabilidad de la sociedad y el desarrollo de la propia economía.

Si la sociedad moderna no se organiza como Nación, no es viable que la economía moderna se desarrolle al amparo de personas libres que, con igualdad de derechos y obligaciones que son inherentes a los valores de la modernidad, tienen la opción de realizar las operaciones que estimulan la vigencia efectiva del intercambio económico y social. Sin duda, la relación entre la sociedad civil, el sentido de nación y el reconocimiento del Estado como la organización política de la sociedad, son la base para ubicar a la economía de mercado en términos de intercambio, crecimiento, desarrollo, bienestar y formación intensa de capital.

En este caso, el Estado moderno ha favorecido y favorece la economía de mercado (Dahl;1999:196) en su versión de gran intercambio, con la producción y reproducción del orden jurídico y político, la existencia de adecuados bancos de información que son vitales para las decisiones que adoptan los agentes económicos; la creación de

tribunales administrativos y judiciales, la elaboración de los códigos civil y mercantil, la vigencia de instrumentos para atenuar y estabilizar –gobernación y administración- los conflictos políticos; la canalización hacia instancias autorizadas de los problemas de orden laboral que reclaman arbitraje y conciliación; la creación de instituciones orientadas al seguro y la seguridad sociales, la operación efectiva de los bancos centrales autónomos; las estrategias para crear fondos de ahorro, la elaboración y vigencia de la legislación laboral, el reconocimiento de los derechos de la propiedad intelectual, industrial y tecnológica, así como el abatimiento de los costos de transacción; el fomento de las relaciones marítimas, la defensa y salvaguarda de la soberanía estatal, la creación de instituciones y programas de educación superior, la vigencia de políticas de salud pública, la creación y regulación de las instituciones bancarias y financieras privadas, la legislación sobre las bolsas de valores; la emisión de bonos de deuda pública, el financiamiento preferencial para los inversionistas privados, la regulación de las tasas de interés y el manejo responsable de las políticas fiscal, monetaria y crediticia, industrial, comercial y tecnológica.

Los nexos entre la economía de mercado y el Estado son indisolubles, lo cual significa que sin la capacidad institucional y operativa de él, son inviables la eficacia de los motores productivos y distributivos del sistema económico. Incluso, la riqueza fiscal de un país depende de la prosperidad de la economía, y para ello le corresponde al Estado aplicar las políticas que estimulan la conjugación exitosa del crecimiento, el empleo y la administración eficaz de los asuntos tributarios. En tal sentido, el desarrollo formal y eficiente de la economía es la pieza que explica los montos de la recaudación fiscal del Estado, y la capacidad

de la economía es inexplicable sin las políticas públicas (Lindblom, 1991: 13) que se aplican a través de las instituciones encargadas de la gobernación y administración de la sociedad.

Así pues, la economía moderna se desenvuelve con el apoyo de los instrumentos de gobierno que responden a la lógica del poder estatal, el cual se orienta a regular los procesos que permiten a los agentes privados y sociales, tener una participación considerable y permanente en la producción de los bienes y servicios. Las capacidades económicas de la sociedad moderna se organizan con prácticas de mercado, y éstas necesitan que el Estado vía instrumentos de gobierno, garantice condiciones de seguridad e inversión tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. El proceso de gobierno, entendido en su faceta de toma de decisiones, determinación de acciones, movilización de recursos y gestión de políticas públicas, es el bastión que favorece la dinámica de la economía, la obtención de las tasas de crecimiento y la posibilidad de que los recursos existente, aunque escasos, también se puedan destinar al renglón del bienestar social e individual, punto determinante para asegurar la eficacia cualitativa del cuerpo productivo de la sociedad.

Estado, economía y gobernabilidad democrática

En una visión contemporánea, las relaciones del Estado y la economía se sitúan más allá de los esquemas racionalistas y ahistóricos que son propios de los análisis que omiten la importancia y el valor de las instituciones en cuanto medios que permiten definir reglas del juego con sus respectivos estímulos y sanciones. Si el Estado es la organización más importante de la sociedad, la economía también se organiza con

base en instituciones que son fundamentales para su funcionamiento. En este caso, el mercado es un modo práctico e institucional que permite la organización y aprovechamiento de los recursos de la sociedad para destinarlos a las actividades productivas, comerciales y de servicios en una importante escala de efectividad y rendimientos.

De modo específico, la relación del Estado y la economía tiene como punto cardinal el papel del mercado, motivo por el cual, es indispensable comprenderlo en el cúmulo de relaciones que dan vigencia a los procesos del intercambio de mercancía, bienes, servicios y capitales. Tanto el Estado como la economía y el mercado, son parte esencial de la estructura básica de la sociedad, y en ese sentido, son elementos centrales en la existencia de las relaciones disímbolas de poder, pero que están interconectadas para que sean reguladas con la aplicación de las políticas públicas. El vínculo activo y dinámico entre el poder supremo de la sociedad que es el Estado y la anatomía de la sociedad civil que son las relaciones económicas, significa que la categoría más funcional para tipificarlos es la economía política.

La visión de la economía política es la óptica del poder, y si el Estado tiene a su cargo el monopolio (Stiglitz,2002:20) al uso legítimo de la fuerza física y en la economía se encuentran los procesos y los agentes inmersos en la producción y distribución de los recursos, el único modo de reconocerlos como parte esencial para su funcionamiento y eficacia, son las instituciones que se crean para regular las cuotas y estructuras de poder que se encuentran arraigadas y presentes en el mundo de la sociedad moderna.

La visión de la economía política con base en las instituciones de la sociedad moderna, destaca la relevancia de la gobernabilidad democrática, entendida como el diseño y operación de instituciones,

reglas y procedimientos que tienden a la descentralización del poder, la existencia de sistemas y prácticas de comunicación incluyentes para los actores sociales y la adopción de la deliberación y argumentación, orientadas a la atención y solución civilizada de los asuntos públicos y políticos. Con la gobernabilidad democrática se comprende y reconocen las condiciones, poderes, grupos, estrategias y programas que deben coordinarse para que la sociedad tenga libertades civiles y políticas, estabilidad creciente, bienestar compartido y un mejoramiento continuo en la calidad de sus condiciones de vida.

Por consiguiente, las instituciones (Ayala,1999:9) encargadas de la gobernación y administración de la sociedad que son las del Estado, tienen como objetivo que en las instituciones económicas como las firmas, las empresas y los mercados, se establezcan vínculos productivos entre los propietarios, los administradores y los trabajadores en un ambiente que facilite la eficiencia económica. En este caso, el Poder Legislativo, los tribunales de justicia, las agencias reguladoras autónomas y las agencias del Poder Ejecutivo, son las responsables de evitar que los conflictos le tomen la delantera a los procesos de cooperación que son indispensables para la economía de mercado.

Por otra parte, y para evitar la concentración del poder en manos de los gobernantes, tiene que haber instituciones políticas que desde la sociedad sean un contrapeso razonable para que la redistribución del poder sea real, no aparente. Así, la misión de los partidos políticos, el papel de la opinión pública, los procesos electorales y la alternancia en el poder, son requisitos para que la democracia sea el ámbito institucional y

político de la economía moderna. No menos importante es la existencia de instituciones como la rendición de cuentas, la transparencia en el ejercicio de los recursos, el plebiscito, el referéndum y la consulta popular para dar oportunidad de que los ciudadanos tengan canales de expresión y participación en la conducción de los asuntos públicos.

Desde la perspectiva del poder democrático, la economía no es patrimonio gremial, corporativo o estatal, sino un conjunto de bienes privados y públicos que, con visión de gobierno, define responsables de su operación y eficacia. Por tanto, los ciudadanos en calidad de contribuyentes, tienen el derecho de conocer la situación que guarda el uso de los recursos fiscales que ellos generan con el pago de los impuestos. Como ciudadanos en términos estrictamente electorales, tienen el derecho de sancionar o recompensar a los gobernantes por los resultados que entregan en materia de gestión económica.

El tiempo de los gobernantes faraónicos, los Estados rentistas y las economías patrimonialistas que son propios de las sociedades cerradas y tribales, indican la carencia de controles democráticos para frenar y evitar el abuso del poder que corresponde a relaciones premodernas de convivencia. En cambio, la vida y la economía de mercado que son consubstanciales a las sociedades abierta y liberales, sí exigen la creación y el funcionamiento de instituciones democráticas que tengan como resultado un sistema de pesos y contrapesos para evitar los excesos de la discrecionalidad, las prácticas clientelares y las relaciones tutelares que tienen en común la visión patrimonial de los bienes y recursos públicos.

En los marcos de la economía política que dan cauce a los procesos del mercado, los asuntos de la gobernabilidad democrática tienen

importancia vital y creciente. En este sentido, las políticas públicas que se adoptan e implementan se pueden agrupar en tres tipos de gestión a saber: económica, política y social para destacar cómo funciona el Estado a través de los procesos de gobierno.

La gestión económica alude al diseño e implementación de las políticas industrial, comercial, tecnológica, monetaria, fiscal y crediticia que son cruciales para impulsar los rendimientos productivos y distributivos de la sociedad.

La gestión política se refiere a las estrategias que se definen y aplican para contener los conflictos producto de la desigualdad social y pública, estableciendo los acuerdos primordiales para que los actores organizados de la sociedad tengan como referente fundamental la cooperación institucional y no la confrontación.

La gestión social se refiere a las formas y modos (estrategias) que se utilizan para definir las reglas y procedimientos que permitan la distribución de los recursos materiales, atendiendo a los valores, intereses y necesidades de los diversos grupos de la sociedad.

Un aspecto crucial de la gobernabilidad democrática, es que la actividad del Estado en la economía sea fruto de los arreglos institucionales, y no de decisiones de facto que únicamente incrementan las posiciones de irritación y descontento de la sociedad y los ciudadanos. Si la economía se entiende en estructuras reales y formales de poder, es importante que el papel del Estado y los agentes privados tenga claridad respecto a los ámbitos que les corresponden. Si la lógica y capacidades del mercado son fundamentalmente de carácter productivo, no de generación de beneficios colectivos, los asuntos relacionados con el bienestar de la

sociedad deben estar en manos del Estado, dado que éste, no puede ni debe renunciar a los valores de la equidad y el bienestar porque son parte de su razón de ser. Los mercados tienen capacidad indiscutible para llevar a cabo la producción de las ventajas económicas, tecnológicas y materiales, pero no están orientados a la búsqueda y el logro de la justicia distributiva.

Hay que reconocerlos como instituciones que tienen a su cargo de manera fundamental la producción de los bienes y servicios, pero no es propio de su razón de ser, procurar los imperativos de la justicia distributiva. En todo caso, la intervención del Estado en la sociedad, por ser necesaria, debe responder más al valor de la calidad-seguridad, oportunidad, legalidad, legitimidad-, no al criterio de que más Estado en la economía significa automáticamente mayor eficiencia y calidad. En la sociedad y la economía hay libertades que deben respetarse porque tienen valor constitucional, y en esa medida, la actividad del Estado no debe estar por encima de esos elementos, debido a que hay el riesgo de que se convierta en una fuente creciente de males públicos y sociales.

Un eslabón central en la gobernabilidad democrática es la conexión y la cooperación institucional del Estado y el mercado a partir de reconocerlos como organizaciones que son básicas para la sociedad moderna. Superar la dicotomía innecesaria que los valoraba como entes antagónicos, es fundamental para adoptar un enfoque de institucionalidad que sea consecuente con la visión razonable de la economía política.

La economía sin referente democrático, es un sistema cerrado y de "manos invisibles" que funciona como una caja negra, es decir, se desconoce el sentido de su funcionamiento y resultados de acuerdo

con el valor de lo público. La democracia sin alusión a la economía, es un “imaginario colectivo” que no evalúa la importancia de la riqueza material de la sociedad y la relevancia de los recursos fiscales para su operación y eficacia.

La economía y la democracia son parte de las instituciones que rigen las ventajas, los costos y los beneficios que se derivan de la vida colectiva. Una y otra relacionan lo privado con lo público; el mercado con los ciudadanos y la sociedad con el Estado. El cumplimiento de las metas colectivas es inexplicable sin las aportaciones de la economía y la responsabilidad acreditada del Estado en la sociedad. Cuando el conflicto político es gobernado con eficacia y la distribución de los bienes disminuye las desigualdades sociales, significa que hay capacidad del Estado para asegurar la dirección pública y la coordinación política de la vida colectiva.

Un aspecto medular de la gobernabilidad democrática es la existencia de las fallas del mercado y las fallas del Estado. Ni los mercados son un sistema óptimo de resultados y eficiencia institucional, ni el Estado es un cúmulo de errores y desaciertos continuos. Cada uno se desenvuelve en ámbitos de oportunidad, capacidades, recursos disponibles, formas de gestión y sistemas de información que explican los procesos de crisis, estancamiento, recuperación y desarrollo en la sociedad.

Lo central en la gobernabilidad (Uvalle, 2003:86) democrática es que los asuntos públicos se rigen por la corresponsabilidad, y tanto el mercado como el Estado, son corresponsables de los resultados y el impacto que logran en la sociedad. La capacidad efectiva del Estado se pone a prueba cuando los mercados tienen perfil formal, es decir, cuando

funcionan conforme a reglas institucionales, lo cual significa que la autoridad y la burocracia profesional tienen la aptitud para coordinar de modo imperativo los incentivos, las restricciones y las ventajas compartidas. La capacidad del mercado es piedra de toque para que el Estado gobierne a la sociedad de manera próspera y justa, al producir los recursos que necesita.

Por tanto, las fallas del mercado y el Estado son elementos que perturban la vida productiva y distributiva de la sociedad, pero son susceptibles de corregirse con base en las capacidades que se desarrollan a través de las políticas públicas. Corresponde al Estado una mayor responsabilidad para subsanar las fallas del mercado, porque las mismas tienen impacto negativo, desde el momento en su función se efectúa en la vida diferenciada y compleja de la sociedad.

Las políticas a cargo del Estado sustentadas en oportunos y eficaces sistemas de información, son el medio para evitar que las fallas del mercado vulneren el sistema económico, y son a la vez, un antídoto para evitar que los males provocados por las conductas no eficaces de los agentes económicos, sean tendencias recurrentes que puedan lesionar el conjunto de la vida social y económica.

La gobernabilidad democrática a la que aspira la sociedad contemporánea, exige la diferenciación y cooperación de las esferas de decisión. Las políticas públicas que la autoridad decide implementar, son instrumentos para que la economía tenga amplios márgenes de coordinación y desempeño institucional.

En el gobierno por políticas públicas, destaca la responsabilidad del Estado para que las distintas áreas de la decisión y coordinación pública, sean la expresión de los actores más interesados en contribuir a que la economía de mercado articule la vigencia de libertades, democracia (Przeworski:1991:25) y bienestar social, con base en la participación organizada de los grupos ciudadanos y los agentes económicos.

Ningún sistema político subsiste con eficacia y visión de largo plazo, si los procesos de gobierno no garantizan un desempeño eficaz y consistente de las instituciones económicas y sociales. La gobernabilidad democrática significa la conducción plural de la sociedad, y la vigencia de un Estado que tiene la capacidad de desarrollar las fuerzas productivas sin renunciar al logro de metas colectivas que se manifiestan en un sistema más justo de convivencia y realización individual.

Conclusión

La misión del Estado en la economía es de creciente responsabilidad porque las tareas sustantivas que cumple, son el pilar del interés público y de la convivencia que apunta por el reconocimiento de los contrarios y el respeto por la pluralidad ideológica y política. Las instituciones democráticas son fundamentales para estimular, apoyar y fomentar la economía de mercado, dado que es el centro fundamental para que la sociedad organice y desarrolle las actividades productivas.

En este sentido, las atribuciones y restricciones de Estado en la economía son aspecto esencial para que en su relación con los

agentes económicos, no sea motivo de controversias que frenan las capacidades y el potencial del sistema productivo. A diferencia de otras épocas de la historia moderna, la presente tiene como lección que sin la cooperación del Estado y el mercado, no son posibles los planes de crecimiento, los objetivos del bienestar social y un mayor entendimiento entre los factores de la producción.

La sociedad necesita la eficiencia empresarial, la eficacia del Estado y la fortaleza de la justicia distributiva para desarrollarse con base en la gobernabilidad democrática. La gobernación y administración del conflicto es factible conseguirla, cuando la vida democrática tiene en la economía, la clave que le permite tener los principales satisfactores de carácter social, y al mismo tiempo produce los recursos que impulsan con mayor consistencia las políticas del bienestar social. Por eso, la relación contemporánea del Estado y la economía tiene que visualizarse en el ámbito de las instituciones y la gobernabilidad de carácter democrático.

Bibliografía

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

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

Ayala Espino, José (1999). “Globalización y nuevas instituciones”, en revista Administración Pública núm. 100. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Ayala Espino, José (2002). Fundamentos institucionales del Mercado. Universidad Nacional Autónoma de México.

Bell, Daniel (1977). Las contradicciones culturales del capitalismo. México, Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

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

Hayek, Friedrich (1990). Camino de servidumbre. Madrid, Alianza Editorial.

Lindblom E. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

North C. Douglass (1993). Instituciones, cambio y desempeño económico. México, Fondo de Cultura Económica.

Pzrworski, Adam, (1991). Democracia y mercado. Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph (2002), "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente", en revista Reforma y democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Stiglitz, Joseph (2002). El malestar en la globalización. Madrid, Editorial Taurus.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003). La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Weber, Max, (1973) La política como vocación, en El político y el científico. Madrid, Alianza Editorial.

Abstract

El autor analiza y estudia la ruta seguida por las políticas sociales que se han aplicado en México en diversas etapas y que no han tenido efectividad significativa en el combate a la pobreza y la desigualdad que, como males públicos, dañan la estructura productiva de la sociedad, impiden el desarrollo de la comunidad, retrasan la calidad de vida, cancelan el bienestar compartido e impiden que el futuro deseado y esperado en favor de una vida productiva, sana y emprendedora, sea motivo de incertidumbre negativa.

Palabras clave: Bienestar, desigualdad, estrategia, gobierno y programas sociales.

The author analyzes and studies the route followed by the social policies that have been applied in Mexico in diverse stages and that have not had significant effectiveness in the combat to the poverty and the inequality that, like the evils public, damages the productive structure of the society, prevents the development of the community, delays the quality of life, cancels the shared well-being and prevents that the future wished and awaited in please a productive life, it heals and enterprising, is reason for negative uncertainty.

Key words: Well-being, social inequality, strategy, government and programs.



Política social, pobreza y desigualdad en México

Juan Montes de Oca Malvaez*

**Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM, Profesor investigador de la FES Acatlán de la UNAM, Miembro Asociado del IAPEM, Asesor en la Subsecretaría de Planeación y Administración del Gobierno del Estado de México.*

Introducción

Los cambios que trae consigo la globalización de la economía mundial, significan una nueva posición del hombre en el proceso productivo y un nuevo factor estratégico en el poder económico y en la competencia internacional. El desarrollo de las capacidades humanas es, quizá por primera vez en la historia la clave del poderío económico, desplazando al capital que a su vez había sustituido a la tierra. El sentido profundamente alentador es que el desarrollo económico y el desarrollo humano pueden dejar de contraponerse. Las capacidades humanas son el requisito fundamental y piedra angular de todo esfuerzo para reducir la pobreza. Existe una correlación entre crecimiento y reducción de la pobreza. Las políticas que fomentan la educación y la capacitación permiten al trabajador pobre competir por el tipo de empleo especializado que exigen los mercados abiertos y facilitan un ajuste más rápido al trastorno inevitable que acompaña al cambio.

Sin duda, el impulso de la empresa en el sector privado ayuda a reactivar la economía y generar mayor empleo y dar la infraestructura básica necesaria para los agricultores y otros productores en pequeña escala.

Sin embargo, estos imperativos se ven cada vez más alejados de la realidad, económica y social en que viven los países latinoamericanos que participan en el mundo globalizado. La pobreza no es sólo un imperativo moral para diluirla, sino un problema económico que preocupa cada vez más por lo compleja que resulta.

México no es la excepción, porque en las últimas tres décadas el incremento de la desigualdad y la pobreza son alarmantes, Así lo reportaban los expertos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en 1996 la pobreza extrema afectaba en México a más de 26 millones de personas que se encuentran principalmente en seis de los 32 estados: (considerando al Distrito Federal) Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz y en mayor medida en las áreas rurales.

En los últimos veinte años de 1982 – 2002, el salario mínimo ha tenido un incremento de 150, 5 veces, mientras que en el mismo lapso, según datos publicados por el Banco de México, la inflación oficial ha crecido 618 veces, lo que significa 4 tantos más por arriba del incremento del salario. Es decir, que para tener el poder adquisitivo de un salario mínimo de 1982, y mantener la misma calidad de vida, se tendría que haber percibido el equivalente a 4 salarios mínimos, en el año de 2002; lo que significa que el salario ha perdido el 75% de su valor en el mercado en los últimos 4 lustros.

De acuerdo con datos de la ONU, quienes perciben menos de 2 dólares diarios para vivir se encuentran en estado de pobreza y quienes perciben menos de un dólar al día se encuentran en pobreza extrema.

Si suponemos que la familia promedio en México se compone de 5 miembros entre padre, madre y 3 hijos, y si el salario mínimo a julio de 2002 equivalía a 4.5 dólares diarios, corresponde a menos de un dólar por día por persona, lo que se califica como nivel de pobreza extrema. Ahora bien, si pagar un salario mínimo, aún cuando se puede calificar de inmoral, es legal, entonces tenemos que la pobreza en México está legalizada y contraviene a demás lo dispuesto por el Artículo 123,

aportado A) fracción VI de la Constitución y al Artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, que establece que “el salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para prever a la educación obligatoria de los hijos”, por lo que el salario mínimo en México es inconstitucional y atentatorio contra los derechos humanos más elementales.

Sin embargo, ante el marcado crecimiento de la pobreza y a la poca expectativa de efectividad que presentan las políticas públicas en los últimos veinte años a principios del año 2004, el Banco Mundial informó esta realidad que todos padecemos; el Banco Mundial informó que la pobreza en México disminuyó un 4% entre 2000 y 2002, mientras que la pobreza extrema pasó de 24.2 a 20.3%, la pobreza moderada pasó de 53.7 a 51.7% en el mismo periodo,¹ lo que contrasta abiertamente la realidad que se observa.

Cabe aclarar, que la intención de este artículo (con la presentación de información que en algunos casos se contradice con la realidad, principalmente la que presentan las instituciones de gobierno) no es confundir a quien tenga en interés de leerlo, sino invitar a la reflexión sobre la problemática que presenta actualmente la política social, la pobreza y desigualdad en México.

Política Social

En el seno de la sociedad, el hombre ha desarrollado diferentes formas de asociación y por consecuencia de administración, atendiendo a

¹ Estos datos, se encuentran en el documento: La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno, Banco Mundial (2004).

sus formas de vida en comunidad, dentro de los diferentes grados de desarrollo. A manera de ejemplo, en la etapa de la barbarie, dicha asociación descansó en la institución de la “gens”, que constituyó la forma de organización familiar primitiva de las tribus y “que formó la base del orden social de la mayoría de los pueblos bárbaros.”² Su importancia radica en el hecho de que al interior de la “gens”, se observa ya una forma de administración de tipo comunal, basada en la economía doméstica, en donde las actividades y obligaciones del hombre y la mujer estaban delimitadas: el primero tenía a su cargo el procuramiento de los elementos necesarios para la alimentación y vestimenta, mientras que la segunda se encargaba de la dirección del hogar. A su vez, las “gens” se relacionaban entre sí para decidir sobre los asuntos que les eran comunes. De ahí que “la administración sea una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad.”³

Conforme evoluciona la convivencia humana, las formas de organización se volvieron más complejas, debido a la concentración de la riqueza, “se abusa de la antigua organización de la “gens” para justificar el robo de la riqueza por medio de la violencia. No faltaba más que una cosa: una institución que no solo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases. Y esa institución nació; esa institución es el Estado.”⁴ Así, el Estado se erige en la sociedad por encima de los hombres para regular sus relaciones y custodiar sus intereses lo que trajo por consecuencia

² Engels, Federico, El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, Editorial Progreso Moscú, p.35.

³ Bonnin, C.J.B., Principios de Administración. Revista de Administración Pública, 1983, p. 83.

⁴ Engels, Federico, Op. cit., pp.106 – 107.

una marcada desigualdad de clase, sentando las bases de lo que sería un problema endémico hasta nuestros días de pobreza.

A través de la política social, el Estado se justifica y hace suyas las aspiraciones, dando cauce a las demandas de los grupos que han quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada; así el Estado se encamina a cubrir necesidades esenciales en los renglones de alimentación, salud, educación, vivienda, asistencia pública, deporte, cultura y recreación, acceso a bienes de consumo, que procuren atemperar la pobreza y marginación. Por eso, la política social es compensatoria de las desigualdades, y el gasto social se vuelve necesario, dado que el mercado no puede resolver por sí mismo esas desigualdades; es decir, porque quienes detentan el poder económico no les interesa, puesto que no son para generar ni distribuir riqueza.⁵

Para acercarnos adecuadamente a la problemática de la definición de políticas sociales tendientes a satisfacer necesidades del hombre, es necesario trazar, los grandes ejes sobre los cuales desde una perspectiva particular se comprende la acción estatal.⁶

⁵ El término política social es de uso común cuando se analizan las actividades del sector público y tiene un significado aparentemente claro hasta que se enfrenta al problema de definirlo, lo que ha generado confusión y con frecuencia se utilizan como sinónimos de la política social, vocablos distintos como caridad, beneficencia y filantropía, entre otros.

En México, la caridad fue el mecanismo dominante de ayuda a los grupos pobres hasta entrando el siglo XIX cuando el gobierno realiza labores de beneficencia lo ha hecho normalmente en situaciones de desastres naturales, mientras que las organizaciones privadas realizan estas labores como una estrategia sistemática de ayuda a los grupos pobres, con objetivos diversos.

La filantropía tiene un origen más humanista que religioso, en el fondo responde más al interés del que ayuda a su propia satisfacción o placer, que los receptores de la ayuda.

⁶ Para González Tiburcio, la política social es el conjunto de normas, recursos e instituciones que el Estado utiliza para garantizar el bienestar social de la población, sus objetivos, instrumentos, modalidades de participación social y efectos sobre las condiciones de vida de la población, lo determinan las características del escenario nacional, incluida la definición que se hace del país. Tomado de "Política Social del Estado", en Revista del Senado de la República, Vol. 4. No. 10 enero - Marzo de 1998 p. 85.

Primero es importante considerar la relación Estado-sociedad en el devenir histórico del mundo moderno como un complejo entramado de interacciones. Esta compleja relación puede ser esquematizada desde una perspectiva específica, en un circuito sistemático, donde el ente estatal gestado a partir de las relaciones sociales se materializa en su conjunto de instituciones y adquiere un papel importante en la construcción de la realidad dinámica en que se inscribe la reproducción del sistema social. Así en el nivel de gestión, la administración gubernamental recibe de la comunidad insumos para concretar y orientar su acción.⁷

En este ejercicio debemos tener en cuenta el uso de tres grandes niveles analíticos. Un primer nivel general asociado a las determinaciones de orden funcionalmente estructural en el cual utilizamos el término Estado. Un segundo nivel, más concreto, bajo la etiqueta de régimen político, en el cual se tornan evidentes las formas de relación entre actores en determinadas estructuras normativas, corresponde a una ubicación en el espacio y en el tiempo de los elementos normativos y los canales de comunicación y construcción política. Un tercer nivel, identificado como administración pública o aparato burocrático, daría cuenta de las relaciones más concretas e instrumentales dentro de las estructuras existentes, pero conserva para sí un rango de capacidad de incidencia en la cristalización de las políticas sociales.

La construcción de respuestas estatales a las demandas sociales requiere un instrumento político-administrativo acorde a las condiciones de cada país. Así, como conjunto de organizaciones e instituciones, la

⁷ Easton, David, *El Enfoque Sistémico*, Ed. Amorrortu, 2a. ed., Buenos Aires, 1973. También puede compararse con los estudios de Gabriel Almond sintetizados en Ronald Chilcote, *Theories of Comparative Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981, pp. 162-181.

administración pública se inscribe dentro de una serie de especificidades definidas en el ámbito del régimen y participan como factor de influencia directa al armar respuestas gubernamentales y por ello deben aparecer como precondiciones de la acción.⁸

En consecuencia, “La promoción del desarrollo social debe ser realizada en el contexto de unas finanzas públicas sanas y con la participación de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales, pero sobre todo y sin falta, tomando en cuenta la voluntad corresponsable y las peculiaridades de las comunidades marginadas; la tarea debe ser emprendida por una administración pública adecuada y especialmente preparada para atender en nuevas formas los problemas de la pobreza.”⁹

Según el social-demócrata, Richard Titmus, “la política social se encarga de tres áreas básicas y que se vinculan entre sí:

- a) Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación alimentación y vivienda);
- b) Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración;
- c) Las políticas fiscales: de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias”.¹⁰

⁸ Sloan .J y Kent Tedin, The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs, Comparative Survey, Ed. Pittsburgh University Press, E.U.1984, p.134.

⁹ Zorrilla Martínez, Pedro, Desarrollo Social, Estado y Sociedad, en Reflexiones al Futuro, Ed. Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p.195.

¹⁰ Citado en González, Tiburcio, Reforma del Estado y Política Social, Ed. I.N.A.P., México, 1993, p.15.

Eduardo Bustelo, distingue tres modelos de política social: asistencial, econocrática y solidaria, los cuales son comparables entre sí sobre la base de ocho dimensiones que le son constitutivas: a) igualdad; económica, social y política; b) solidaridad como proceso perceptual, actitudinal o conductual que posibilita la incorporación de intereses y problemas ajenos a la propia; c) organizaciones sociales externas a los organismo públicos; d) creatividad como posibilidad o potencial de innovación; e) necesidades humanas de toda índole; f) sector público como estructuras, organizaciones y procesos controlados por el Estado; g) servicios sociales o prestaciones públicas; h) infancia como población foco de la política.¹¹

El criterio que rige este tipo de política social es la caridad. Al respecto Bustelo¹² considera que es una forma de tecnocracia basada en el razonamiento económico. El eje de este modelo es la razón instrumental medios fines, según la cual el óptimo se obtiene utilizando la menor cantidad de recursos para el logro de la mayor cantidad de objetivos, lo que significa optimizar la diferencia neta entre costos y beneficios.

La política social debe tener como objetivo el constante mejoramiento del bienestar colectivo, permita la elevación del nivel de vida, para que haga posible la justicia social y permita a la población el desarrollo de sus capacidades humanas. En la medida posible debe orientarse más hacia la erradicación de la pobreza, que pretender sólo su alivio.

¹¹ E.S. BUSTELO y E.A. Isuani (eds). Mucho, Poquito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los Noventa. Ed. Siglo XXI. España, 1990. pp. 243-246.

¹² *Ibidem*. pp.243-246.

La política social en México 1982-2000

El modelo económico aplicado desde 1982 ha mostrado su incapacidad para generar un crecimiento económico sostenido, un desarrollo independiente, suficiente empleo y bienestar para todos los mexicanos.

Las políticas sociales han tenido un rol excesivamente subsidiario frente a las políticas económicas. La política social se ha limitado al suministro de servicios compensatorios o paliativos de los efectos sociales negativos de los ciclos económicos y de las políticas económicas mismas. Sin embargo, ni siquiera esta función relativamente modesta de las políticas sociales ha podido cumplirse durante la crisis.

Hemos sido testigos del embate contra el Estado de Bienestar; se ha impulsado la desregulación de las actividades económicas que implican una reducción de la capacidad de intervención estatal en el mercado y de las políticas de flexibilización laboral que lesionan la institución del pleno empleo. No se ha implementado el desmantelamiento de las instituciones propias del Estado de bienestar, cuyo efecto redistributivo continúa vigente.

Las instituciones del Estado de Bienestar parecen aún necesarias para curar las heridas de legitimidad que la crisis provoca sobre el mercado de trabajo, los niveles salariales y la distribución del ingreso. Es posible que sólo un intenso deterioro de los servicios sociales públicos propicie condiciones favorables para su privatización.¹³

¹³ Gonzalez Valdés, R., Privatización y Bienestar social en el Estado de México, 1990 – 1999, IAPEM, 2001, pp. 33-34.

Sin embargo, los riesgos son latentes, debido a que la implementación de las políticas sociales son inútiles y negativas en la actualidad, por sus limitaciones en dos aspectos fundamentales: la generación de mecanismos de acceso segmentado a los servicios estatales y la creación de un universalismo excluyente, lo cual implica redefinir los términos en los que se ha venido pensando la policía social, incluyendo su relación con lo económico.

Este panorama obliga a transformar las políticas sociales en el marco de la estrategia de desarrollo nacional, basándose en dos elementos clave: la participación y la integralidad, que definen el carecer que deben tener. La integralidad debe responder a una concepción general de la política, buscando la solución simultánea de los problemas económicos y sociales, y procurando propiciar la participación de todos los sectores y grupos sociales.

Las nuevas políticas sociales deben estar inscritas en un nuevo diseño global de la estrategia de desarrollo; liberarse de los vicios del paternalismo estatal y el clientelismo político; las instituciones ejecutoras de las políticas sociales deben adaptarse a procedimientos de eficiencia y de eficacia, por lo que deben tener un alto grado de prioridad en los esfuerzos de la Reforma del Estado; las políticas sociales deben ser diseñadas de manera tal que se entrelacen entre sí, es imprescindible que las políticas sociales tengan un alto grado de concertación nacional, de modo que los diferentes agentes sociales participen consciente y activamente en su ejecución.

Los desafíos a enfrentar por el nuevo carecer de la política social son significativos para alcanzar niveles crecientes de equidad, eficiencia y eficacia. Debe hacer frente no sólo a los problemas derivados de la

nuevas situaciones de pobreza y de cambios en la relación Estado – sociedad, sino a mitos como el desarrollo por derrama, la congénita ineficiencia de gasto social y la idea normalmente implícita de que el problema social puede resolverse burocráticamente.¹⁴ El mayor desafío de la política social, consiste en incorporar a los pobres o habilitarlos para incorporarse a la sociedad productiva.

Sin duda, el Estado Mexicano tiene un papel importante en la provisión de infraestructura física y social, y en la realización de distribuciones más equitativas del ingreso, la riqueza, el conocimiento y el poder. Es necesario partir de las premisas de que es necesaria una nueva concepción tanto en la elaboración y gestación, así como en la aplicación de políticas.¹⁵

Una nueva política social para estar en consonancia con las transformaciones que están ocurriendo en los ámbitos económicos y políticos, deberá desarrollar formas y mecanismos que permitan avanzar en un acceso generalizado y amplio de todos los ciudadanos a mejores condiciones de vida. Es necesario dar más a quien más lo necesite pero ello no implica abandonar otros grupos de la sociedad, la política social debe combatir la pobreza extrema como objetivo fundamental pero también debe atender los problemas de desigualdad social.¹⁶

Frente a la magnitud de la pobreza y de la desigualdad social, una tarea prioritaria es impulsar un amplio debate público que permita avanzar en el diseño y la construcción de los consensos que fundamenten la

¹⁴ *Ibidem*, p. 35.

¹⁵ *Ibidem*, p. 202.

¹⁶ Gonzalez Tiburcio, Enrique, De Alba Aurelio. *Ajuste Económico y Política Social en México*. Méx. Ed. El Nacional, 1992, pp. 209-210.

puesta en marcha de una política social renovada. Una política social que trascienda limitaciones esenciales y estructuras partidistas; que se proponga romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que privilegie valores y objetivos como la creación de empleos y la apertura de oportunidades para todos. El diseño de una política social finalmente deberá ser resultado del esfuerzo colectivo de todas las organizaciones sociales y de la capacidad de transformación que se le pueda imprimir a la institucionalidad existente.

Evolución de la pobreza 1982-2000

México es hoy un país de grandes contrastes, pobreza y déficit en los indicadores sociales que están por abajo de lo esperado para un país que presentó altos niveles de crecimiento durante los años de 1950 y hasta la conclusión del desarrollo estabilizador. El intento por dismantelar el Estado de Bienestar, el endeudamiento y las crisis económicas, fueron los detonantes del desequilibrio en el aumento de la pobreza y la desigualdad en los últimos treinta años.

Claramente, uno de los factores determinantes de la evolución de la pobreza ha sido el comportamiento macroeconómico.¹⁷ Desde la primera mitad de los setentas, México perdió la estabilidad que le caracterizaba y ha enfrentado crisis económicas recurrentes: en 1976, 1982, 1986 y 1994. En parte importante las crisis se explican por malas decisiones de política económica. Pero, también se explican por la vulnerabilidad de México al comportamiento de variables externas: los

¹⁷ La pobreza es una de las situaciones que se identifican en el estudio general del nivel de vida, aquella en la cual el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas. Ver Pobreza y Estratificación Social en México, Boltvinik Kalinda, Julio, IIS-UNAM, INEGI, México 1994, p.3.

precios internacionales del petróleo en 1982 y en 1986, y la tasa de interés externa y los flujos de capital en 1994.¹⁸

Los costos de las crisis y del ajuste no fueron distribuidos de manera equitativa. En general, los costos recayeron de manera más que proporcional sobre los grupos medios y más pobres, mientras que el tope de la población salió bien librada. Mucho de este efecto se debe al hecho de que durante las crisis los ingresos salariales cayeron mucho más que los ingresos no salariales (las ganancias y rentas en particular).

En este sentido, la evolución macroeconómica, el comportamiento de la pobreza y la desigualdad están asociados al proceso de reforma estructural iniciado en los ochentas y a los programas de choque que específicos se elaboraron. En particular, hay dos componentes del programa de reforma estructural que pueden haber afectado de manera muy importante el proceso de diferenciación económica y social. Uno de ellos es la liberalización comercial comenzada a mediados de los ochentas y que culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio puesto en marcha en 1994. El otro es la reforma agraria (que autoriza la privatización del ejido) promulgada a fines de 1991 y el desmantelamiento de los apoyos institucionales y subsidios al agro que formaron parte del nuevo modelo económico donde el Estado jugaría un papel menor.

La situación económica de México se deterioró a mediados de los años setenta fundamentalmente por dos razones. Primero, debido a que la

¹⁸ Ver a Nora Claudia Lustig y Miguel Székely, *Evolución económica, pobreza y desigualdad en México*, Washington D.C., Diciembre 1997.

expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación. Segundo, el incremento en los precios internacionales del petróleo a partir de 1973, constituyeron un choque externo de importancia para México que entonces era un importador neto de petróleo y derivados.

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de corta duración. El descubrimiento de cuantiosas reservas petroleras eliminó la restricción externa y propició un cambio drástico de la política económica.

Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público produjo resultados espectaculares. Entre 1978 y 1981, el PIB creció a un promedio anual de 8.4 % mientras que la inversión total aumentó a 16.2 % anual y el empleo urbano se expandió a 5.7 % anual.

Sin embargo, detrás de este desempeño había serios problemas. Como ocurre en la mayoría de los auges basados en la exportación de recursos naturales, el peso se sobrevaluó de forma creciente. Las expectativas de un flujo de ingresos públicos elevado y sostenido fomentaron un creciente déficit fiscal que aunado al tipo de cambio sobrevaluado, provocaron un desequilibrio creciente en la balanza de pagos. Entre 1978 y 1981, el déficit fiscal como proporción del PIB aumentó de 6.7% a un 14.1% y el déficit de cuenta corriente de 2.7 miles de millones de dólares a 16.1 miles de millones.

Desde mediados de 1981, los precios internacionales del petróleo comenzaron a bajar y las tasas de interés internacionales alcanzaron niveles muy altos, México se volvió más vulnerable. La falta de una

política de ajuste produjo una gran fuga de capitales que inicialmente se financió con endeudamiento externo de corto plazo. Sin embargo, en 1982, ya no había acreedores dispuestos a seguir prestando a México y el gobierno tuvo que declarar una suspensión “involuntaria” de pagos en agosto de ese año, fecha en que comenzó la larga y desafortunada crisis de la deuda.

El año de 1982 se caracterizó por grandes devaluaciones del peso, el caos en los mercados financieros, y la desaceleración abrupta de la actividad económica. La producción total disminuyó en 0.6 %, la inflación aumentó a 98.8 %, y las reservas de divisas bajaron a 1 800 millones de dólares, o sea, el equivalente de apenas un mes de importaciones de mercancías y de servicios no factoriales en 1982.

Para afrontar la crisis de 1982, lidiar con los desequilibrios internos y adaptarse a las condiciones externas adversas, México se vio obligado a ajustar el gasto interno, reorientar la producción y encontrar nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico. Durante casi seis años, la política económica del gobierno mexicano se concentró en restablecer la estabilidad, sobre todo en reducir la inflación y frenar la pérdida de divisas. Después de varios intentos fallidos de estabilización, una crisis de balanza de pagos en 1985 y la recesión de 1986 ocasionada por la caída estrepitosa de los precios mundiales del petróleo, el proceso finalmente rindió sus primeros frutos en 1988, cuando la inflación disminuyó de forma marcada por primera vez a pesar de varios y notables esfuerzos de estabilización.

Hacia finales de 1988, la tasa de inflación en México había disminuido de manera considerable y el gobierno había introducido un gran número de reformas estructurales pero la economía llevaba cinco años sin crecer.¹⁹

El objetivo de revertir la tendencia en la transferencia de recursos se logró a partir de 1989. La gran decepción fue que la tasa de crecimiento del PIB se recuperó poco. A partir de 1989, esta tasa fue positiva en términos per cápita por primera vez desde 1985, pero después de 1990 la tasa de crecimiento del producto por habitante fue, año con año, menor hasta que en 1993 volvió a ser negativa.

Los acontecimientos desde el mes de diciembre de 1994 parecen haber confirmado la opinión de los que dieron la voz de alerta. La devaluación ocurrió en un contexto más o menos como el que muchos observadores habían pronosticado: eventualmente una parte importante de los mercados no creyeron en la sustentabilidad de la paridad del peso y las reservas cayeron hasta que el gobierno no tuvo más remedio que devaluar.

Después de una vertiginosa caída de la actividad económica en 1995, la economía mexicana ha experimentado una recuperación económica donde el puntal ha sido la expansión de las exportaciones. Desde 1996 y hasta el año 2000, las entradas del capital privado de portafolio aumentaron rápidamente, lo que ha permitido mantener un endeble equilibrio económico.

¹⁹ Aspe, Pedro, El Camino Mexicano de la Transformación Económica, Textos de Economía, FCE, México 1993.

La desigualdad social: factor para la focalización de la pobreza

Uno de los factores que explican la elevada desigualdad sobre todo en los años cincuenta y sesenta era la mala distribución de la tierra. A pesar de que México tuvo una reforma agraria, después de los años treinta el reparto agrario se interrumpió y se aumentaron los límites de propiedad de tierras para ciertos tipos de explotación. Asimismo, durante los cuarentas y cincuentas la política agrícola reforzó dicha tendencia otorgando facilidades en la forma de acceso a crédito y a irrigación a los agricultores más prósperos. El reparto agrario se reinició en los sesentas, pero la tierra distribuida era de muy mala calidad y las parcelas muy pequeñas.

Otro indicador que definió claramente la desigualdad en México en el reciente fue la insuficiente cobertura social, en los estados ricos como Nuevo León y el Distrito Federal, por ejemplo, más del 70 % de los nacimientos recibía atención médica en contraste con el 7 y 9 %, respectivamente, en Oaxaca y Chiapas. La tasa de analfabetismo en estos estados era casi del cincuenta por ciento de la población mayor de quince años, alrededor de cuatro veces mayor que los otros dos estados mencionados.²⁰

Para finales de los setentas, la población mexicana todavía enfrentaba carencias importantes. Aunque la disponibilidad de calorías y proteínas per cápita era suficiente para satisfacer las normas nutritivas mínimas si la distribución de alimentos hubiera sido uniforme, el Instituto Nacional de la Nutrición encontró que en 1979 casi 19 millones de personas, 13

²⁰Aspe Pedro and Javier Beristain, *Distribution of education and Health Opportunities and Services*, New York, 1984.

millones de las cuales vivían en zonas rurales, padecían algún grado de desnutrición. La tasa de mortalidad infantil en 1981 se estimó en más de 50 por millar. Los infantes de bajo peso al nacer constituían 12 % del total, una cifra elevada si se la compara con la de países que tenían niveles de ingreso per cápita menores como Colombia y Panamá. La avitaminosis y otros problemas relacionados con la nutrición constituían la sexta causa más frecuente de la mortalidad infantil.

Más aún, una proporción importante del país no tenía acceso a los servicios básicos. En 1978 se estima que 45 % de la población, integrado en gran medida por población rural, no recibía atención médica gratuita o casi gratuita. La tasa de analfabetismo era igual a 16.6 % en 1980, una clara mejoría en relación a 1970 pero, aún así, a principios de los ochentas, casi 22 millones de mexicanos eran analfabetos o no habían terminado la instrucción primaria y la escolaridad media era igual a 5.4 años. De acuerdo con el censo de 1980, 50.1 % de las familias mexicanas no tenían agua corriente y 32 % usaba la cocina como recámara. Se estimaba también que 25 % de las familias mexicanas no tenían electricidad.

A pesar que durante los setentas hubo mayor progreso en términos de escolaridad promedio y mortalidad infantil que en las décadas anteriores, a principios de los ochenta quedaba claro que todavía restaba mucho por hacer. No obstante, las condiciones macroeconómicas conspiraron contra la posibilidad de llevar a cabo un “salto en grande” en materia de desarrollo social.

Durante el período 1983 y 1988 el gasto social cayó de manera muy marcada y más que proporcionalmente que el gasto programable total. No obstante, los insumos físicos y humanos del sector educativo y

salud parecen haberse mantenido e incluso mejorado. Este resultado aparentemente paradójico se explica porque la caída en el gasto social reflejaba la caída en los salarios de los trabajadores de dicho sector -y no en su número- y en la inversión futura.²¹

Dicha tendencia tiene consecuencias para el grado de calificación de la fuerza de trabajo en el mediano plazo. Por otra parte, la deserción escolar continuó bajando. No obstante, una desagregación mayor revela que las tasas de deserción escolar mejoraron sólo para los niños urbanos mientras que en las zonas rurales las tasas de deserción aumentaron en casi tres puntos porcentuales de 7.2 % en 1981 a 10 % en 1987/88. Otro costo asociado a la crisis de los ochentas fue un aumento de la delincuencia. Aunque no hay información a nivel nacional, el número de robos denunciados en el Distrito Federal subió 2.5 veces entre 1981 y 1987.

Entre 1989 y 1994 la pobreza, tanto extrema como moderada, registró un aumento entre los trabajadores rurales, en el sector primario y en las regiones del sur y el sureste del país, mientras que, durante el mismo período, se redujo o se mantuvo constante en el resto de los sectores y las regiones.

Focalización de la pobreza

La focalización consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y

²¹ Lustig Nora, *The Remaking of an Economy*. The Brookings Institution, México 1992, Capítulo 3.

luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender a determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per capita.²²

La evidencia demuestra que la carencia de educación es un factor multiplicador de la pobreza; puesto que los campesinos ubicados en los primeros déciles de la pobreza tienen un nivel de instrucción primaria ínfimo, de igual forma las mujeres que tienen los más altos niveles de fecundidad carecen de educación básica. El tener un mayor nivel educativo implica un proceso de auto planificación familiar; puesto que las mujeres en edad reproductiva no desearán tener más hijos que los que puedan sostener. A su vez puede contribuir a que se disminuya la mortalidad infantil. La educación puede constituir uno de los mejores mecanismos que contribuya a una distribución más equitativa de la riqueza, puesto que existe cierta correlación entre las personas que cuentan con mayores niveles educativos y los ingresos que reciben.

La alimentación está estrechamente relacionada con los niveles de productividad; en los niños un mayor aprovechamiento educativo y el desarrollo en la estructura y forma del cuerpo humano se relaciona con un mejor nivel de alimentación.

Con relación a la salud, lo primordial es atacar las causas que producen la desnutrición infantil.²³ “Dadas las condiciones insalubres en que

²² ONU-CEPAL, Focalización y Pobreza, Ed. ONU Santiago de Chile 1995, p.13.

²³ “La desnutrición que no mata, pero que produce enanos, que recluye por infecciones la mitad de los días de la infancia, que vuelve huraño al preescolar, que al escolar le impide concentrarse, que le hace fracasar en su intento por leer o escribir, que obliga al descanso excesivo, que encierra en sí mismo y que aísla a quien debería aprender interactuando, que produce futuras madres tan pequeñas y frágiles que no podrán sino procrear desnutridos.” Levy Santiago. La pobreza en México, Ed. ITAM-FCE, México 1994, p.18.

viven los extremadamente pobres, prevalecen la diarrea y a otras enfermedades intestinales; por ello, es importante brindarles acceso a mayor cantidad de alimentos podría satisfacer sólo las necesidades de los parásitos que se alojan en sus estómagos.”²⁴

Entre las diversas acciones para atacar las causas que producen las enfermedades previsibles de tipo intestinal en los menores se lograría con la dotación de infraestructura básica, principalmente el agua potable. Por lo que estas medidas en su conjunto se concatenan; al tener impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Desde una visión hipotética, Enrique Hernández Laos propone que el crecimiento económico se acompañe de una distribución más igualitaria de la riqueza, además de que tal crecimiento debe ser mayor a la tasa natural de crecimiento demográfico: puesto que en décadas pasadas el incremento de la pobreza tendió al alza cuando sufrió de una severa caída del PIB. Ya que la población en extrema pobreza continua incrementandose. Por lo que el crecimiento económico con distribución del ingreso al menos debía ser del 4% anual cuando menos hasta el año 2007.²⁵

La estrategia de lucha contra la pobreza no se improvisa ni puede consistir en una suma de programas sociales aislados.

Una estrategia exitosa de lucha contra la pobreza que necesariamente es de largo plazo, requiere un consenso nacional en torno al tema,

²⁴ Levy Santiago, La pobreza en México, en La pobreza en México: causas y políticas para combatirla, Ed. ITAM-FCE, México 1994, p.74.

²⁵ Hernández, Laos E., Alternativas de Largo Plazo para Erradicar la Pobreza en México, Ed. Frontera Norte Vol.6 Núm.1 México 1995, p.161.

voluntad política y una autoridad con poder efectivo para encauzarla. Los programas que componen dicha estrategia deben construirse políticamente y legitimarse en los ámbitos político, social y económico y al mismo tiempo debe aislarse de las conductas clientelares, las tensiones políticas y las posturas partidistas.

La estrategia debe partir de un conocimiento riguroso de los aspectos positivos y las debilidades del marco institucional en el cual va operar y en el que se insertan los programas. Igualmente debe identificar las modalidades de organización y las actividades que contribuyan a superar las inevitables resistencias burocráticas del aparato público y que fortalezcan la capacidad institucional para aplicar la estrategia y los programas que la componen.²⁶

La manera tradicional en que se mide la pobreza considera si los individuos o las familias tienen los alimentos adecuados o ingresos suficientes para comprarlos. Pero estas maneras de medir la pobreza, en el mejor de los casos, conducen apenas a una comprensión parcial de la misma.²⁷

Las definiciones de pobreza que se basan en los niveles de ingresos subestiman la cantidad de las personas que viven en la pobreza

²⁶ Raczynski, D. Estrategias para Combatir la Pobreza en América Latina, Ed. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago Chile 1995, pp. 34-35.

²⁷ El diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española expresa el significado del adjetivo pobre como necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucho escasez.

Igualmente, define el sustantivo pobreza como necesidad, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento e la vida. Quedan aquí dos cuestiones claras: 1 los términos pobreza y pobre están asociados a un estado de necesidad, a carencia; 2) dicha carencia se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Tomado de Boltvinik Kalinka, Julio, Pobreza y estratificación social en México, IIS-UNAM INEGI, México 1994, p.3.

y las condiciones en que viven. David Satterthwaite, del Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo, con sede en Londres, expone que los umbrales de pobreza basados solamente en el ingreso no son suficientes para formarse una base firme para los programas de su reducción.²⁸

Si bien el resultado final de la pobreza entre las familias rurales y urbanas (insuficiencia de alimentos que hace que peligren la salud y vida de los miembros de la familia) puede ser el mismo, sus causas varían. Por ejemplo, la causa de la pobreza de una familia rural que depende de una pequeña parcela de tierra y que enfrenta una mala cosecha no es la misma que la de una familia urbana en una comunidad cuyo principal productor de ingresos es su trabajo. Los programas orientados a reducir la pobreza rural y urbana deben reconocer estas diferencias.

El Banco Mundial estima que, basado en su umbral de pobreza con ingresos de “un dólar por día”, en el año 2000 había unos 500 millones de habitantes urbanos pobres. Si bien en los países en desarrollo la pobreza existe mayormente en las zonas rurales, esto está cambiando al urbanizarse las sociedades y mudarse los pobres rurales a las zonas urbanas en procura de mayores oportunidades económicas o por perder sus tierras o sustento.

La mayoría de las estadísticas gubernamentales acerca de la pobreza urbana se basan en umbrales de pobreza demasiado bajos con respecto al costo de la vida en las ciudades. El Banco Mundial subestima la escala de la pobreza urbana porque en muchas ciudades un dólar por

²⁸ David Satterthwaite, Pobreza rural y urbana: comprender sus diferencias. Director del Programa de Asentamientos Humanos, Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo.

persona por día no cubre los costos de las necesidades esenciales no alimentarias.²⁹

En las grandes ciudades son particularmente altos los costos de las necesidades esenciales no alimentarias como:

Transporte público

Educación. Aun donde la asistencia escolar es gratuita, los costos relacionados con uniformes, libros, transporte y derechos de examen hacen que sea costoso para las familias pobres mantener sus hijos en la escuela.

Vivienda. Muchas familias inquilinas en las ciudades gastan más de un tercio de sus ingresos en alquileres. Las familias que viven en viviendas alquiladas o en asentamientos ilegales pueden pagar también precios elevados por el agua y otros servicios.

Agua, saneamiento y recolección de basura. Los pagos por el abastecimiento de agua muchas veces representan de 10 a 20 por ciento del ingreso de una familia. Decenas de millones de habitantes urbanos no tienen baños en sus casas y dependen de baños por los que deben pagar cada vez que los usan o simplemente hacen sus necesidades en espacios abiertos o bolsas de plástico.

²⁹ La pobreza urbana tiene presencia principalmente en 364 ciudades de México, donde se tienen ubicadas dos mil 420 zonas de alta marginación, es decir, se trata de áreas ubicadas en los alrededores de las ciudades en donde existen hasta 500 hogares en miseria. Alrededor del 85% del crecimiento demográfico previsto para los próximos 30 años se albergará en las ciudades y sus zonas metropolitanas. Milenio, 13/09/2004.

Muchas familias de ingresos bajos gastan también recursos considerables en prevención de enfermedades -- por ejemplo, la compra de espirales mosquiteros para proteger a sus miembros contra la malaria y otras enfermedades transmitidas por mosquitos.

Pagos a organizaciones comunitarias, sobornos a policías, multas cuando son arrestados por ventas callejeras ilegales y otros costos incidentales.

Para comprender las privaciones que sufren los pobres y realizar los mejores medios para abordarlas, debemos conocer los contextos locales y cómo estos son influidos por fuerzas externas. Distinguir entre las zonas rurales y urbanas es una manera útil de recalcar las diferencias que existen en los contextos locales y las formas de pobreza y de crear programas para reducirla. Necesitamos tener una comprensión de la pobreza que:

Reconozca las diferencias entre poblaciones rurales y urbanas.

Admita que donde la gente vive y trabaja, hay otros aspectos de sus entornos que influyen en la escala y naturaleza de su privación.

Reconozca que hay características urbanas y rurales comunes que causan o influyen la pobreza, al mismo tiempo que atenúan las generalizaciones por causa de la diversidad de los lugares urbanos y rurales.

El fenómeno de la pobreza, está ligado al subdesarrollo educativo prevaeciente en el sector rural, que se fue postergando desde el período en que inicio la industrialización, según estimaciones de Santiago Levy"el origen de la pobreza rural se encuentra en el rezago

en el desarrollo agrícola y rural: puesto que la pobreza urbana viene siendo el reflejo de la pobreza rural".³⁰

Dentro de las principales características, vinculadas a las poblaciones que viven en la pobreza extrema se encuentran:

Comunidades rurales, cuya población en su mayoría pertenece a grupos étnicos.

Su actividad preponderante es el sector agrícola, con tierras de temporal, la mayoría de veces para el autoconsumo.

Perciben ingresos de hasta menos de un salario mínimo.

Los jefes de familia tienen un nivel educativo ínfimo, principalmente las mujeres.

Asociado a su bajo nivel educativo las mujeres en edad reproductiva presentan un nivel de fecundidad alto.

La mortalidad y morbilidad infantil en menores de un año es considerablemente alta, debido a enfermedades de tipo previsible y a la falta de infraestructura básica como el agua, así como adecuadas medidas sanitarias.

Habitán en su mayoría, en localidades dispersas: con menos de 2500 habitantes, ubicadas en la serranía y en algunas zonas limítrofes en varias entidades, principalmente en el Sur de la República.

³⁰ Levy, Santiago, La Pobreza en México, Editorial, ITAM-FCE, México, 1994, pp.48-51.

Las viviendas que habitan a parte del alto nivel de hacinamiento y la deficiente calidad de los materiales no cuentan con la infraestructura básica.

La ubicación geográfica de los pobres en extremo no parece seguir un patrón homogéneo en cuanto a su distribución territorial en el país, de acuerdo a datos de regionalización en la monografía censal en la región Pacífico Sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) el grado de marginalidad es considerado muy alto. En el Golfo Centro (Hidalgo, Puebla, Veracruz y Tlaxcala).³¹

El problema se extiende hacia otros Estados y regiones que se ubican en Puebla, Veracruz, Campeche, Yucatán, Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Por último, los niveles educativos más inferiores de acuerdo a información del INEGI, sobre los niveles de bienestar en México, se localizaron en la zona Tarahumara, La Huichola y Cora, así como Michoacán y Guerrero y mayor parte del Estado de Chiapas.

En el ámbito regional, las entidades que registraron ingresos nulos se localizaron en las entidades con mayor índice de marginalidad entre las cuales destacaron Pacífico Sur, Golfo Centro, Sureste Pacífico Centro.³²

³¹ Más de la mitad de la población en situación de pobreza en México vive en las zonas urbanas, es decir, 26.6 millones de mexicanos se concentran en asentamientos humanos precarios, formados al margen de la planeación y con graves carencias de infraestructura y servicios. Este fenómeno, señala el Subsecretario de Desarrollo urbano y Ordenamiento del Territorio de la SEDESOL, Rodolfo Huirán, ha generado un crecimiento significativo de la pobreza en las principales ciudades del país. Milenio, 13/ 09/2004.

³²De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se calcula que existen unas 800 mil familias que padecen pobreza alimentaria. La mayor parte son indígenas. De hecho 13% de la población total en México son indígenas. El 40% de las mujeres indígenas padecen anemia y entre los menores de 5 años la prevalencia de talla baja es 4 veces más alta que el promedio en infantes a escala nacional. El sol de Toluca, 31/08/04.

Conclusiones

La política social aunque cuestionada sigue sobreviviendo. En ningún país se ha desmantelado totalmente y a pesar de toda su crítica, no parece que sea tarea fácil realizar este proceso en un futuro próximo. No obstante sus deficiencias y limitaciones, la política social en México es necesaria para corregir las desigualdades que genera la economía de mercado. La privatización generalizada de lo social es imposible, pero la reforma de la política social es inevitable e impostergable. Necesita alcanzar un mayor grado de eficiencia en sus intervenciones, lo que implica intensificar la evaluación de las políticas instrumentadas, promover su descentralización y principalmente su democratización.

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

Es necesario no sólo mantener un crecimiento sostenido con estabilidad, sino crear condiciones para una mayor creación de empleos bien remunerados que, junto con políticas específicas permitan abatir la inequidad y la concentrada distribución del ingreso.

Una nueva intervención del Estado en materia de justicia social, debe potenciar la participación social a fin de que los programas instrumentados sean asumidos como compromisos de la sociedad, sin descuidar el Estado su responsabilidad de contribuir al desarrollo social.

La pobreza continúa siendo un reto central para el desarrollo del país, pues hasta 2002, la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema. El nivel actual de pobreza se encuentra apenas por debajo de los niveles prevaletentes antes de la crisis 1994-1995.

México ha logrado avances en términos de las capacidades humanas de la población, entre ellas, salud, nutrición y educación, la pobreza es un desafío importante y que está asociada a una gran desigualdad, la cuál sigue siendo alta sobre todo en las áreas rurales y se mantiene en el promedio latinoamericano y a niveles anteriores a la crisis, aun cuando disminuyó cerca de dos puntos porcentuales. La pobreza está asociada con la exclusión social, especialmente de los grupos indígenas.

La estrategia de combate a la pobreza que actualmente se implementa reconoce las múltiples dimensiones de la pobreza, hace énfasis en áreas complementarias de acción pública y toma en cuenta el ciclo de vida. Sin embargo, existen retos en su implementación como el avanzar en la coordinación interinstitucional; mejorar la calidad de servicios a nivel federal, estatal y municipal y fortalecer el monitoreo y la evaluación del impacto.

El gasto social ha crecido en términos reales, especialmente en educación, protección social y programas focalizados a los pobres, en los que creció 8.4 por ciento anual en los 9.0 y 9.8 por ciento anual después del año 2000. No obstante, existe diferencia en las tasas de crecimiento de los diferentes rubros, así como una variación enorme en la progresividad de los programas y la capacidad de redistribución del Estado está limitada por el bajo nivel de recaudación.

La reducción de la pobreza es una tarea de largo plazo que requiere políticas públicas adecuadas orientadas al crecimiento y la creación de oportunidades de empleo productivos, una tradición nacional de servicios sociales básicos (salud, nutrición, educación) y programas específicos dirigidos a localidades (zonas geográficas) y/o sectores sociales especialmente vulnerables y en los que el enfoque asistencial (transferencia directa de ingresos a las personas) sea más bien una excepción que una regla, cumplir con metas de desarrollo, sigue siendo un desafío.

Bibliografía

Adam Lerrick. Concesiones para los pobres del mundo: más ayuda, mismo costo, Director del Centro Gailliot para Política Pública y Catedrático de la Facultad de Economía, Universidad Carnegie Mellon. Periódico electrónico "Perspectiva Económica" del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 6, Núm. 3, septiembre de 2001. <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/ijes/ijes0901.htm>

Arland Rodolfo D.; "Ética Pública", en revista Probidad N° 5. El Salvador, 1999.

Colegio de México, México. Documentos de Trabajo: Pobreza Social. mimeo 1993.

Banco Mundial México. La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno. México 2004.

Beetham D. Defining and Measuring Democracy. Sage Publications 1994.

Bonnin C.J.B., "Principios de Administración", en revista de **Administración Pública**. (edición especial), 1983.

Bustelo, E.S. y E.A. Isuani (eds). **Mucho, Poquito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los Noventa**. Editorial Siglo XXI, España, 1990.

Engels Federico. **El origen de la familia, la propiedad privada y el estado**. En Carlos Marx y Federico Engels: obras escogidas en dos tomos, tomo II. Progreso, Moscú, 1966.

Easton David. **El Enfoque Sistémico**. Editorial Amorrortu, 2a.ed., Buenos Aires, 1973. También puede compararse con los estudios de Gabriel Almond sintetizados en Ronald Chilcote, *Theories of Comparative Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981.

Satterthwaite David. **Pobreza rural y urbana: comprender sus diferencias**. Director del Programa de Asentamientos Humanos, Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo, en revista semestral **PARAMO** año 1, Núm. extraordinario, CEMAPEM, segundo semestre 2003.

González, Tiburcio. **Reforma del Estado y Política Social**. Editorial I.N.A.P., México, 1993.

Hernández Laos E., Alternativas de Largo Plazo para Erradicar la Pobreza en México, Editorial Frontera Norte Vol.6 Núm.1 México, 1995.

Hernández Laos E., “La Evolución de la Pobreza y su Combate desde Solidaridad”. en Solidaridad y debate. Editorial. El Nacional, México, 1991.

Levy Santiago. La Pobreza en México. Editorial ITAM-FCE, México, 1994.

O’Neill Paul. Combatir la pobreza mundial, Secretario de Hacienda de Estados Unidos, Periódico electrónico “Perspectiva Económica” del Departamento de Estado de Estados Unidos, Vol. 6, Núm. 3, septiembre de 2001, <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/ijes/oneill.htm>

Zorrilla Martínez, Pedro, Desarrollo Social, Estado y Sociedad, en Reflexiones al Futuro, Editorial Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.



Implicaciones de seguridad para el gobierno electrónico

Luis F. Luna Reyes*
J. Ramón Gil García**

*Profesor Asociado de la Escuela de Negocios de la Universidad de las Américas en Cholula, Puebla. Obtuvo el doctorado en Ciencias de la Información en la Universidad de Albany, que forma parte del sistema de la Universidad Estatal de Nueva York. Sus intereses de investigación están relacionados con la modelación y simulación dinámica de sistemas socio-técnicos, particularmente aquellos relacionados con procesos de colaboración y la implementación de tecnologías de información en el sector público. Universidad de las Américas, Puebla. Santa Catarina Martín, Cholula, Puebla.

** Profesor-Investigador Asociado (Profip) de la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente, candidato a doctor en Administración Pública por el Rockefeller College of Public Affairs and Policy, de la Universidad Estatal de Nueva York y colaborador del Center for Technology in Government, un centro de investigación de la misma universidad. Este año académico (2004-2005) realiza una estancia doctoral en el Centro Nacional para el Gobierno Digital en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Abstract

Los autores explican cómo el uso y ventajas del gobierno electrónico debe tener como apoyo sistemas de seguridad para que las instituciones de gobierno no se expongan a situaciones adversas que puedan dañar su integridad y funcionamiento, utilizando para ello, la aplicación del Internet y las ventajas de la tecnología, hasta elaborar e implementar las políticas públicas que garanticen la salvaguarda operativa de los procesos y procedimientos relacionados con la gestión pública en la sociedad democrática.

Palabras clave: Gestión, políticas, tecnología, riesgo y seguridad.

The authors explain how the use and advantages of the electronic government must have like support security systems so that the institutions of government are not exposed to adverse situations that can damage their integrity and operation, using for it, the application of the Internet and the advantages of the technology, until elaborating and implementing the public policies that guarantee safeguard operative of the processes and procedures related to the public management in the democratic society.

Key words: Management, policies, technology, risk and security.

Introducción

La seguridad del Internet se ha convertido en un asunto importante para los administradores de sistema, diseñadores de política pública, informáticos, e incluso para la persona ordinaria que utiliza una computadora en su casa o en el trabajo. La importancia del problema de seguridad ha aumentado dado el crecimiento intensivo en tamaño y actividad del Internet¹, y las pérdidas económicas y los problemas de privacidad asociados con esta actividad. El desarrollo de aplicaciones de gobierno electrónico requiere del administrador público el conocimiento básico de algunos de los conceptos básicos asociados con el tema de seguridad, de modo que sea posible evaluar las implicaciones y riesgos implícitos en cada aplicación.

El crecimiento del Internet puede ser explicado a través de las ventajas reales y potenciales de la conectividad en términos de productividad, costos y acceso a información. Corporaciones privadas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales están tratando de utilizar este medio para aumentar su productividad, reducir sus costos, mejorar sus servicios, comunicarse con el público u organizarse internamente.² El rápido crecimiento de la comunidad conectada hace de Internet un medio cada vez más atractivo debido a lo que se ha denominado “Efectos de Red”, y que consisten en ciclos de refuerzo que funcionan

¹ El Internet ha sido descrito como una “red de redes”, ya que interconecta redes locales a través de conexiones de alta velocidad conocidas como “columna vertebral” o “backbone”. Para una descripción completa de la historia y características técnicas del Internet, se recomienda leer Commer, D. (2000). The Internet Book. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.

² Ver Zweers, K. y K. Planqué (2001). Electronic Government. From an Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach. Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change. J. E. J. Prins. The Hague, Netherlands, Kluwer Law International: 91-120.

similar a procesos de contagio en una epidemia. Sin embargo, el fuerte incremento en el número de transacciones electrónicas también está haciendo de este medio un lugar cada vez más atractivo para el crimen, así como violaciones de privacidad y problemas de seguridad.

Los ataques son facilitados por diferentes factores que a su vez están claramente interconectados. De hecho, las tecnologías y protocolos utilizados para crear el Internet hacen de la red un sistema de comunicaciones inseguro por naturaleza.³ Un segundo factor importante es el gran número de “bugs” (errores de programación) y problemas de seguridad existentes en los sistemas operativos más usados⁴. Finalmente, el riesgo de experimentar problemas de seguridad es también mayor debido a problemas administrativos, como la ausencia de una política clara de seguridad o la falta de sensibilidad hacia la magnitud del problema por parte de los empleados, lo que promueve una pobre implementación de la política interna cuando ésta existe.⁵

El propósito de este artículo es ofrecer al administrador público los conceptos básicos de seguridad en Internet, así como discutir algunas consideraciones técnicas y administrativas elementales sobre el tema en el contexto de aplicaciones de gobierno electrónico. El artículo está organizado en cuatro secciones. La primera sección provee una breve descripción del problema de seguridad, las principales preocupaciones al respecto, y algunas tecnologías que se han desarrollado para prevenir ataques que puedan causar daños. La segunda sección describe las principales aplicaciones de Internet en el gobierno, los problemas de

³ Ver Galindo, F. (2002). E-Government Trust Providers. Electronic Government: Design, Applications, and Management. Å. Grönlund. Hershey, PA, IDEA Group Publishing: 121-150.

⁴ Ver Rubin, A. D. (2002). “Security Considerations for Remote Electronic Voting.” Communications of the ACM 45(12): 39-44.

⁵ Ver Kleckner, J. E. (2002). “E-Security 101.” AFP Exchange 22(3): 54-56.

seguridad asociados con este contexto y algunas implicaciones para la formulación de políticas. La tercera sección expone limitaciones prácticas y técnicas de algunas de las más importantes tecnologías de seguridad. La última sección plantea algunas implicaciones que las limitaciones antes mencionadas tienen en el desarrollo de políticas públicas sobre gobierno electrónico.

A pesar de que esta presentación está ante todo dedicada a consideraciones técnicas, administrativas y de formulación de políticas, es importante enfatizar que el ingrediente fundamental en la seguridad de redes es la gente y su honestidad. Si no se tiene un proceso de seguridad bien definido y la gente no sigue las políticas y procedimientos de seguridad, incluso el mejor diseño está destinado a fracasar.

Seguridad en Internet

La seguridad en Internet es un problema vital en la actualidad. La encuesta anual 2004 sobre crimen computacional (realizada en los Estados Unidos de América) reportó que el 53% de quienes respondieron reportan algún tipo de problema de seguridad, con pérdidas financieras asociadas de más de \$141.5 millones de dólares americanos durante el 2003 (cabe mencionar que esta cantidad únicamente incluye el 54% de los encuestados, quienes quisieron o pudieron cuantificar los daños). El punto de ataque reportado fue la conexión a Internet en alrededor del 50% de los casos, y el sistema interno en el 50% restante.⁶ A pesar de que estos problemas de seguridad no están directamente relacionados

⁶ Ver Gordon, L. A., M. P. Loeb, W. Lucyshyn y R. Richardson (2004). 2004 Csi/Fbi Computer Crime and Security Survey. San Francisco, CA, Computer Security Institute. http://i.cmpnet.com/gocsi/db_area/pdfs/fbi/FBI2004.pdf.

con daños a los mensajes que son enviados utilizando Internet, al menos el 74% de ellos fue posible gracias a la existencia de esta gran red y de las tecnologías y protocolos asociados.

La tabla I muestra una lista de algunas de las estrategias de ataque a sistemas computacionales, así como medidas de protección para cada uno de estos ataques. La lista mostrada en la tabla no pretende ser exhaustiva. De hecho, tanto los ataques hacia las computadoras y los sistemas, como las tecnologías desarrolladas para prevenirlos han venido cambiando en los últimos años. Los ataques son más sofisticados en el sentido de que pueden causar más daños, tienen más probabilidades de ser exitosos y son más difíciles de detectar.⁷

Existen diferentes formas de entender la implementación y requerimientos para una buena iniciativa de seguridad. Joshi y sus colegas⁸ establecen que las metas de un sistema de seguridad incluyen confidencialidad, integridad, disponibilidad, rendición de cuentas y aseguramiento de la información. En general, los procesos de seguridad en Internet requieren la ejecución de los mismos procesos necesarios para establecer seguridad en un sistema físico: confidencialidad, autenticación, integridad, no-renegación, autorización, privacidad, y políticas de control escritas.⁹

⁷ Ver Rubin, A. D. (2002). "Security Considerations for Remote Electronic Voting." *Communications of the ACM* 45(12): 39-44.

⁸ Ver Joshi, J. B. D., W. G. Aref, A. Ghafoor y E. H. Spafford (2001). "Security Models for Web-Based Applications." *Communications of the ACM* 44(2): 38-72.

⁹ Ver Busta, B. (2002). "Encryption in Theory and Practice." *The CPA Journal* 72(11): 42-48.

Tabla I. Ataques a Redes y Medidas de Protección

Estrategia de Ataque a Redes	Explicación	Medida de Protección
Enmascararse (Masquerading)	Hacerse pasar por un usuario autorizado	Autenticación
Espionaje (Eavesdropping)	Interceptar transmisiones	Cifrar mensaje
Ataque en medio	Alterar contenido de las transmisiones	Firmas Digitales, Certificados Digitales
Alterar remitente (Address Spoofing)	Proveer dirección falsa del remitente del mensaje	Cortafuegos (Firewalls)
Ataque de diccionario	Adivinar contraseñas	Detección de Intrusos
Ataque de réplica	Reutilizar información transmitida por el servidor	Estampillar señales de tiempo (Time stamping)
Virus	Introducir códigos destructivos	Política de Manejo de Virus
Caballo de Troya	Ocultar códigos destructivos en aplicaciones válidas	Cortafuegos (Firewalls)
Denegación de servicio	Saturar el servidor con solicitudes de servicios	Filtros de Autenticación

Fuente: Tomada de Goldman et al. y traducida por los autores.¹⁰

Confidencialidad se refiere al hecho de que cualquier mensaje es solamente accesible para quien lo genera y su receptor, no permitiendo

¹⁰ Ver Goldman, J., P. Rawles y J. Mariga (1999). Client/Server Information Systems: A Business Oriented Approach. New York, NY, John Wiley & Sons Inc.

que terceros puedan leer o escuchar el mensaje. El propósito principal de la autenticación es verificar que la persona u organización que requiere una transacción es realmente quien dice ser. Garantizar la integridad en comunicaciones implica procesos para asegurar que el mensaje recibido es el mismo mensaje que fue enviado. La no-renegación exige mecanismos para asegurar que un agente implicado en una transacción es el origen real del mensaje. La autorización incluye los mecanismos y los procesos de asignar diversos niveles de acceso y de permisos a los usuarios de un sistema o de un servicio. Resguardar la información recolectada por una agencia del acceso o uso inadecuado es el propósito principal de la privacidad. Finalmente, todos los procesos descritos hasta ahora se deben documentar correctamente y hacerse públicos en un sistema comprensivo de políticas y de procedimientos.

Diferentes aplicaciones de gobierno electrónico presentan distintos niveles de riesgo y exigen ciertas políticas y procedimientos de seguridad. Los tomadores de decisiones deben analizar cada caso por separado para identificar amenazas, costos, niveles de servicio deseados y la mejor manera de hacer frente a cada necesidad de seguridad. Asimismo, tienen que estar enterados de las particularidades de su sistema y de los diversos costos asociados a una iniciativa de la seguridad

Problemas de seguridad en aplicaciones de gobierno electrónico

El gobierno electrónico comprende una gran variedad de aplicaciones, desde los portales electrónicos que tienen como propósito la provisión

de información o servicios al ciudadano¹¹, las votaciones electrónicas,¹² y la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de leyes y política pública¹³. Una reciente revisión de la literatura en gobierno electrónico sugiere que la diversidad de aplicaciones puede agruparse en 4 grandes categorías: Servicios Electrónicos (E-Services), Administración Electrónica (E-Management), Democracia Electrónica (E-Democracy), y Política Electrónica (E-Policy).¹⁴

Las aplicaciones de servicios electrónicos son aquellas relacionadas con la provisión de información y/o servicios a los ciudadanos. La mayoría de los portales de gobierno en América del Norte provee estas funciones básicas en cierto grado. El principal desafío para este tipo de aplicación es facilitar una experiencia personalizada a los ciudadanos en un punto de servicio único e integrado. Algunas de las características deseables de estas aplicaciones consideran la organización de la información de acuerdo con cierto "perfil del usuario", la capacidad de permitir una experiencia "modificable" por parte del usuario, y la habilidad de "hacer transparente" para el usuario la agencia específica o el nivel de gobierno con el que interactúa para obtener cierta información o servicio específico. Desde la perspectiva de la seguridad en Internet, los principales problemas son la verificación de la identidad del servidor (autenticación), la integridad del mensaje, la confidencialidad y la

¹¹ Ver LaVigne, M. (2002). "Electronic Government: A Vision of a Future That Is Already Here." Technology and Legal Practice of the Syracuse Law Review 52(4): 1243-1251.

¹² Ver Larsen, K. R. T. (1999). "Voting Technology Implementation." Communications of the ACM 42(12): 55-57.

¹³ Ver Fountain, J. E. (2003). "Prospectus for Improving the Regulatory Process Using E-Rulemaking." Communications of the ACM 46(1): 63-64.

¹⁴ Ver Gil-García, J. R. y L. F. Luna-Reyes (2003). Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review. Techno-Legal Aspects of Information Society and New Economy: An Overview. A.Mendez-Vilas, J. A. Mesa-González, V. Guerrero-Bote y F. Zapico-Alonso. Badajoz, Formatex. I: 102-108.

privacidad en la comunicación. Esto es, el ciudadano necesita tener la posibilidad de verificar que se encuentra realizando transacciones con la agencia de gobierno que él o ella cree que está contactando, que la información que recibe o envía no está siendo interferida por una tercera persona que desea “escuchar” la conversación o modificar los datos involucrados en la transacción. Aunque la verificación de la identidad del usuario es una característica deseable, la mayoría de las aplicaciones en esta área funcionan con mecanismos de autenticación con alta vulnerabilidad como son las contraseñas o passwords.

Las aplicaciones de E-Management incluyen todas aquellas asociadas con la mejora de las operaciones hacia el interior de una agencia de gobierno o en la interacción de diversas agencias.¹⁵ Las aplicaciones que involucran transacciones entre agencias gubernamentales y corporaciones privadas pueden considerarse también dentro de esta categoría cuando se encuentran orientadas a la mejora de procesos internos como podrían ser los sistemas de procuración electrónica. Muchas de estas aplicaciones requieren cambios significativos en los procesos de gobierno, incluyendo una mayor interacción entre agencias de gobierno, así como la integración entre bases de datos de diversas agencias. La protección de la integridad de los datos, la privacidad de los ciudadanos, y el control del acceso a los datos sólo al personal autorizado son, sin lugar a dudas, los principales problemas de seguridad de este tipo de aplicaciones. Por ejemplo, la comunicación entre las bases de datos de diferentes agencias tiene que estar protegida contra la intromisión, maliciosa o accidental, ya sea sólo para leerla o para modificarla. Por otro lado, la integración de bases de datos requiere

¹⁵ Ver Grönlund, Å. Ed. (2001). Electronic Government: Design, Applications, and Management. Hershey, PA, IDEA Group Publishing.

de una definición clara de niveles de acceso a la información. Esto es, quién tiene privilegios para consultar, agregar o modificar la información. Finalmente, las transacciones electrónicas entre agencias de gobierno o entre éstas y el sector privado como las actividades de procuración, autenticación y no-renegación, constituyen elementos importantes en relación con la seguridad.

Aunque la democracia electrónica se encuentra comúnmente relacionada con la realización de votaciones electrónicas, también comprende aplicaciones asociadas con la participación ciudadana en los procesos legislativos, y cualquier actividad encaminada a promover o preservar los valores democráticos.¹⁶ La implementación exitosa de estas aplicaciones plantea el conjunto de preocupaciones más complejo en términos de seguridad. En primer lugar, los servidores de aplicaciones y de datos requieren de protección en contra de ataques que impidan a cualquier usuario acceder al servicio. En general, las aplicaciones de democracia electrónica requieren de las mismas características necesarias para la provisión de servicios electrónicos en términos de autenticación, integridad, confidencialidad y privacidad en las comunicaciones. Sin embargo, algunas aplicaciones plantean el requerimiento adicional de autenticación del usuario al mismo tiempo de asegurar su anonimato.

Finalmente, política electrónica (E-Policy) considera el diseño de política pública que facilite y promueva el desarrollo de la sociedad de información. Las tecnologías de información emergentes están modificando la estructura de las organizaciones sociales y las formas

¹⁶ Ver 6, P. (2001). E-Governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making? Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change. J. E. J. Prins. The Hague, Netherlands, Kluwer Law International: 7-27.

en las que éstas interactúan entre sí. Estas nuevas estructuras requieren un marco legal que facilite la interacción social en un ambiente que promueva la democracia y la igualdad de oportunidades para todos los grupos que constituyen la sociedad. Desde el punto de vista de los autores, una parte importante del rediseño requiere del balance entre dos valores conflictivos que tradicionalmente han estado presentes en las discusiones asociadas con política de información: privacidad y acceso a la información. El conflicto puede ser ejemplificado a través de la descripción de tres problemas que enfrenta la sociedad norteamericana: la administración de registros médicos, la disponibilidad de información de gobierno en Internet, y la vigilancia de las transacciones en Internet.

Los asuntos de privacidad relacionados con los registros médicos constituyen una interesante viñeta de la forma en que la tecnología cambia las estructuras sociales o nuestras preocupaciones personales acerca de las interacciones sociales. Aunque en casi cualquier parte del mundo la información que se comparte entre el paciente y el médico es considerada confidencial, el uso intensivo de tecnologías de información para el manejo de este tipo de información en países como Estados Unidos incrementa el nivel de conciencia sobre los riesgos del paciente por el hecho de compartirla con su médico. El nivel de conciencia ciudadana sobre la importancia de privacidad ha creado presiones necesarias para legislar acerca del uso y protección de los registros médicos.¹⁷ Más aún, este nuevo nivel de conciencia ha promovido que el ciudadano o ciudadana se encuentre no sólo preocupado por la información digital que se comparte entre el médico, la compañía de seguros y el farmacéutico, sino que ha amplificado los

¹⁷ Ver Streib, G. D. y K. G. Willoughby (2000). Planning Centralized Immunization Registries: Disease Prevention, Cost Reduction, and Implications for Privacy. *Handbook of Public Information Systems*. G. D. Garson. New York, Marcel Dekker.

problemas asociados con el mantenimiento de expedientes físicos en cuartos sin seguros o candados y de libre acceso.

Aunque el problema de confidencialidad y las consecuencias de las violaciones a la misma existen en muchos países, la preocupación generalizada parece mucho menor en sitios donde la información no se transmite de forma electrónica. El problema es complejo, dadas las diferentes percepciones sobre el significado práctico de privacidad entre los diversos actores involucrados en el proceso (pacientes, aseguradoras, farmacias, clínicas médicas).

La disponibilidad de información sobre agencias públicas constituye otro ejemplo interesante acerca de las tensiones generadas por el uso de tecnologías de información. La posibilidad de colocar en Internet una diversidad de documentos y formatos ha sido considerada como un parte-aguas en el proceso de poner la información producida por los gobiernos al alcance del ciudadano, de acuerdo con el principio de Acceso a la Información.¹⁸ Las diferentes entidades de gobierno han publicado en la red una cantidad significativa de información, incluyendo información sobre infraestructura pública como planos de edificios y mapas que describen redes de electricidad y agua potable. Después de los hechos de septiembre 11, las diferentes oficinas de gobierno iniciaron un proceso de revaloración del principio de acceso a la información y asuntos de seguridad como la autorización del acceso. Nuevamente, éste no sería un problema en países donde la infraestructura tecnológica es limitada y la información no puede hacerse pública en el mismo grado.

¹⁸ Ver Lewis, J. R. T. (2000). *Foia and the Emergence of Federal Information Policy in the 1980s and 1990s. Handbook of Public Information Systems*. G. D. Garson. New York, Marcel Dekker.

Tal vez uno de los debates públicos más controversiales en Estados Unidos es el monitoreo de la actividad y transacciones que tienen lugar en Internet por parte de algunas agencias de gobierno a través de programas como Carnivore.¹⁹ Por un lado, preocupaciones de privacidad por parte de los usuarios de Internet dan lugar a presiones para reducir el monitoreo a un nivel mínimo. Por el otro, amenazas a la seguridad nacional promueven un monitoreo más cercano de esta actividad.

Desde el punto de vista de los autores, la reflexión cuidadosa acerca del balance entre privacidad y acceso a la información son elementos clave en el proceso de desarrollo de políticas electrónicas. “La infraestructura total (y el marco legal) deben permitir la operación transparente y segura entre mecanismos de seguridad diferentes y heterogéneos”.²⁰

Limitaciones técnicas y prácticas de la seguridad en Internet

Esta sección presenta una breve descripción de las más comunes tecnologías de seguridad y algunas de sus limitaciones. En términos generales, los autores de este artículo consideran que existe fuerte competencia entre los crackers (personas que intentan violar sistemas de seguridad de redes) y los administradores de seguridad,²¹ que los ha llevado a incrementar notablemente la sofisticación tanto de los ataques como de las tecnologías de seguridad para evitarlos. Por otro lado, es pertinente aclarar que ninguna de estas tecnologías es totalmente

¹⁹ Ver <http://www.perantivirus.com/sosvirus/hackers/carnivor.htm> para una descripción del funcionamiento del programa Carnivore.

²⁰ Ver Joshi, J. B. D., W. G. Aref, A. Ghafoor y E. H. Spafford (2001). “Security Models for Web-Based Applications.” *Communications of the ACM* 44(2): 38-72.

²¹ Los hackers son personas con conocimiento de sistemas de cómputo y redes que utilizan éstos con el propósito de mostrar a la comunidad problemas de seguridad en los sistemas actuales. No atacan los sistemas.

invulnerable o provee la solución a todos los problemas de seguridad. Todas ellas requieren el respaldo de estrategias, políticas, procesos y procedimientos apropiados para funcionar de forma aceptable.

Existen principalmente tres tipos de tecnologías de autenticación. El primer grupo de tecnologías está basado en algo que el usuario conoce y la forma más común de este tipo de autenticación son las contraseñas o passwords. La segunda categoría utiliza algo que el usuario posee. Algunos ejemplos de este grupo son las tarjetas inteligentes, los tokens (dispositivos físicos que contienen información que autentifica al usuario) y los certificados digitales. Finalmente, algunas tecnologías de autenticación pueden ser construidas basándose en quién es el usuario. Ejemplos de esta categoría son el uso de huellas digitales, reconocimiento de retina, y otros biométricos. Desgraciadamente ninguna de estas tecnologías ha probado ser totalmente segura, y aplicaciones importantes implican el uso de una combinación de más de un mecanismo de autenticación. Sin embargo, incluso el uso combinado de diferentes tecnologías de seguridad no es perfecto. Por esta razón, algunos expertos recomiendan combinar estas tecnologías de seguridad con el involucramiento de múltiples actores en puntos importantes de control de los procesos o de la aplicación.

Con la finalidad de garantizar la debida autorización de acceso a servidores clave y recursos conectados a Internet se utilizan aplicaciones de software y hardware como los cortafuegos (firewalls). Este tipo de aplicaciones es el equivalente de un guardia cuidando la entrada principal de un edificio.

El principio de monitoreo, útil en el pasado, se ha vuelto poco efectivo para proteger los sistemas de ciertos ataques que pueden ser automatizados con el uso de herramientas de ataque fácilmente accesibles a través del mismo Internet. De este modo, los sistemas actuales de seguridad buscan detectar los ataques a través de la aplicación de técnicas estadísticas que monitorean los niveles de actividad de las redes de la organización. Cuando se administra de forma adecuada, esta técnica tiene el potencial de proveer niveles razonables de seguridad para la mayoría de las aplicaciones de gobierno electrónico, con excepción quizá de las aplicaciones orientadas al desarrollo de votaciones electrónicas.

La aplicación de la criptografía moderna ofrece una serie de tecnologías que pueden ser utilizadas para atenuar los problemas de seguridad descritos en secciones anteriores. Aunque las técnicas criptográficas fueron utilizadas inicialmente para mejorar la confidencialidad e integridad de las comunicaciones, aplicaciones recientes incluyen su uso en problemas de autenticación y no-renegación.²² Desde una perspectiva simple, criptografía se refiere al proceso de codificar el mensaje original de modo que no pueda ser descifrado. Así, el mensaje cifrado no puede ser leído o entendido por una tercera persona que lo intercepte. Un método simple para cifrar un mensaje consiste en cambiar cada letra en el mensaje por otro símbolo equivalente de acuerdo con alguna regla. La regla de cifrado es conocida como la "llave" del mensaje, y es necesaria para poder descifrarlo. Algunos sistemas de cifrado son simétricos, como el sistema de cifrado de datos estándar (DES por su nombre en inglés). En estos sistemas de cifrado, ambas partes utilizan

²² Ver Abrams, M. D. y H. J. Podell (1995). *Cryptography. Information Security: An Integrated Collection of Essays*. M. D. Abrams, S. Jajodia y H. J. Podell. Los Alamitos, CA, IEEE Computer Society Press.

una llave privada única en el proceso de comunicación. Otros sistemas de cifrado son asimétricos. En los sistemas asimétricos, ambas partes utilizan una llave diferente, como en el caso del sistema de llave pública RSA (por las siglas de sus inventores, Rivest, Shamir y Adlman). Otras aplicaciones utilizan una combinación de ambos esquemas.

Por sus aplicaciones en la creación de certificados y firmas digitales, los sistemas de cifrado de llave pública son utilizados en el intercambio de información y/o realización de transacciones en Internet. Más aún, es factible afirmar que las tecnologías basadas en técnicas de cifrado son las más utilizadas para el intercambio de datos a través de la red. La criptografía moderna está fundamentada en principios matemáticos. Algunas de sus principales limitaciones surgen de los propios algoritmos de cifrado, y algunas otras de la infraestructura de comunicación existente en la actualidad.

Sólo un sistema de cifrado es seguro incondicionalmente (se ha probado indescifrable teóricamente en cualquier circunstancia): el algoritmo de bloc de un solo uso (one-time pad).²³ Sin embargo, el algoritmo requiere de la generación de una llave aleatoria del mismo tamaño que el mensaje, y que únicamente puede ser utilizada una sola vez. Tratándose de un sistema de cifrado simétrico, requiere del uso de un mensajero de confianza para que ambas partes en la comunicación compartan la llave. Los costos asociados con el uso de este sistema, así como la complejidad en la administración de la distribución de las llaves, limitan

²³ Ver Menezes, A. J., P. C. van Oorschot y S. A. Vanstone (1996). Handbook of Applied Cryptography, CRC Press.

la utilidad práctica del mismo a casos muy específicos. Por ejemplo, el sistema fue usado para cifrar comunicaciones entre el Kremlin y la Casa Blanca.

Algunos otros sistemas de cifrado de llave pública como el RSA gozan sólo de una seguridad probable, lo que significa que son tan difíciles de descifrar como un problema que se considera complicado. Por ejemplo, el sistema RSA está basado en la complejidad de factorizar números grandes, lo que se considera un problema difícil. De este modo, aunque un sistema de cifrado de este tipo puede ser descifrado en teoría, se cree que en la práctica requiere de una importante cantidad de recursos de cómputo en términos de tiempo y capacidad de procesamiento para encontrar la llave correcta. No obstante, ningún científico ha podido probar que la factorización de números grandes es de hecho un problema complicado. Es decir, el desarrollo de un algoritmo eficiente y rápido para factorizar números grandes pondría en riesgo a todas las aplicaciones basadas en este esquema de cifrado. Más aún, la investigación asociada con la búsqueda de modelos de cómputo alternativos como los basados en procesadores paralelos, computación cuántica u otras alternativas, tienen el potencial de facilitar el desarrollo de computadoras con capacidad de procesamiento exponencial, haciendo factible el descifrado de códigos basados en este esquema. Las buenas noticias son que estas computadoras no serán construidas pronto; las malas noticias son que los científicos en cómputo ya han desarrollado algunos algoritmos para resolver el problema de factorización para algunas de estas computadoras que sólo existen en teoría.

Mientras no se encuentre un algoritmo eficiente para factorizar números grandes, parece que el uso del sistema RSA para el intercambio de

información en Internet es una buena idea. Sin embargo, el tiempo de procesamiento necesario para descifrar mensajes codificados con el esquema RSA, así como el incremento en el tamaño de los mensajes cifrados, podría saturar la capacidad de procesamiento de los servidores utilizados en la actualidad, congestionando los canales de comunicación utilizados por el Internet. Así, en la mayoría de las aplicaciones prácticas (como el protocolo de Secure Socket Layer o SSL) el sistema asimétrico sólo se usa para iniciar la comunicación entre computadoras, y para intercambiar una llave generada de forma aleatoria. Una vez que la comunicación ha sido establecida, la comunicación continúa utilizando un sistema simétrico, haciendo uso de la llave generada de manera aleatoria para esa sesión específica.

El sistema de cifrado simétrico DES cuenta solamente con un nivel de seguridad ad hoc, lo que significa que se sabe que es posible descifrar o modificar los mensajes transmitidos por la red con el uso de computadoras con características conocidas. No obstante, el beneficio económico potencial para el atacante no resulta atractivo dada la cantidad de recursos necesarios para poder descifrar los mensajes. Así, el sistema resulta adecuado para muchas aplicaciones de comercio o transacciones electrónicas.

Otra fuente de limitaciones para los sistemas de seguridad, quizá la más importante para el administrador público, proviene de factores económicos. En un mundo de recursos limitados, los administradores de organizaciones públicas necesitan diseñar estrategias de seguridad que encuentren el balance entre costo, productividad y riesgo. Mecanismos y políticas de seguridad altamente restrictivas minimizan los riesgos, pero promueven potenciales reducciones en la productividad y tienden a ser más costosas. La ausencia de políticas de seguridad, por el

contrario, no tiene ningún efecto en productividad ni cuestan nada, pero implican un riesgo potencialmente alto. El reto es buscar el equilibrio adecuado para cada aplicación de gobierno electrónico.

Por último, el elemento humano involucrado en la implementación de cualquier sistema de seguridad hace que cualquiera de ellos sea vulnerable, incluso los seguros incondicionalmente. El error humano ha sido identificado como una de las principales fuentes de vulnerabilidad en los sistemas de seguridad.²⁴ Errores de diseño o malas prácticas de programación hacen vulnerables a los cortafuegos (firewalls), programas de correo electrónico, navegadores de Internet, y sistemas operativos. Los usuarios de los sistemas son quienes escogen contraseñas fáciles de adivinar, quienes no instalan en sus computadoras personales los últimos parches de seguridad (para resolver brechas de seguridad creadas por problemas de programación), y quienes deciden ejecutar o abrir el archivo anexo a un mensaje de correo incluso cuando la aplicación antivirus les previene de hacerlo. Los administradores de seguridad diseñan sistemas que convierten la parte del frente en el mejor lugar para iniciar el ataque. “Errores humanos” fueron los responsables en la emisión por parte de VeriSign (una de las principales autoridades emisoras de certificados digitales) de dos certificados digitales a nombre de Microsoft a un tercero.²⁵ No existe ninguna tecnología de seguridad con la capacidad de resolver estos problemas en la práctica.

Sin embargo, desde el punto de vista de los autores, el principal problema humano no reside en los hechos descritos en el párrafo anterior, sino en la creencia de que la seguridad de las comunicaciones de red y los

²⁴ Ver Irvine, C. E. (2000). Security Issues for Automated Information Systems. *Handbook of Public Information Systems*. G. D. Garson. New York, Marcel Dekker.

²⁵ Ver Babcock, C. y W. Rodger (2001). Questions Linger after Verisign Breach. *Interactive Week*: 24.

sistemas de cómputo son problemas que pueden ser resueltos sólo con el uso de tecnología. Desde esta perspectiva, compañías de software están enfocando sus esfuerzos en el desarrollo y comercialización de aplicaciones que funcionarán como el “sistema inmune” humano, tratando de hacer que los mecanismos de seguridad se conviertan en una actividad transparente para el usuario,²⁶ o en aplicaciones para localizar e instalar de forma automática parches de seguridad en las estaciones de trabajo de la organización.²⁷ Esta creencia se halla al centro del proceso de escalada descrito previamente en esta sección del artículo. Desde la perspectiva de los autores, la respuesta no reside en eliminar el factor humano, sino en involucrarlo en el análisis de los procesos de negocios relacionados con cada aplicación en la organización, de modo que se identifiquen los principales puntos de control y se le sensibilice acerca de la magnitud del problema. La participación de todos los interesados es un componente crítico en la realización del análisis de procesos en forma comprensiva y realista. Una vez que los puntos de control han sido identificados, los administradores de seguridad pueden asumir el liderazgo en el desarrollo de una estrategia de seguridad para toda la agencia.

Implicaciones para las aplicaciones de gobierno electrónico

Como se comentó en secciones anteriores, las limitaciones en los sistemas de seguridad tienen diferente impacto en cada una de las distintas categorías de aplicaciones de gobierno electrónico. Las limitaciones técnicas implican la necesidad de la búsqueda de balance

²⁶ Ver Hulme, G. (2001). Transparency Is Apparent in Duo's Vision for It Security. *Informationweek*: 37.

²⁷ Ver Rutrell, Y. (2001). Simplified Security. *Internetweek*: 1-2.

entre costos y beneficios. La diversidad de agentes involucrados, por su parte, crea presiones para proteger la privacidad y confidencialidad de la información o para garantizar el acceso a la misma. Los procesos tienen que ser explícitos y claros para todos los actores. Más aún, es necesario identificar quiénes son los actores más importantes para incluir en el análisis de cada aplicación.

Aunque la estrategia específica debe ser analizada y consensada entre los actores involucrados en el desarrollo e implementación de cada aplicación, esta sección del artículo presenta algunas consideraciones que pueden servir como punto de partida para el diálogo.

El estado actual de los sistemas de seguridad ofrece un nivel aceptable de autenticación, privacidad, integridad y confidencialidad para la mayoría de aplicaciones en el área de servicios electrónicos (E-Services). Los beneficios que el atacante puede obtener por interceptar información que viaja por Internet son bajos en comparación con la inversión necesaria para realizar el ataque. Sin embargo, los aspectos de seguridad en el lado del servidor deben ser analizados para cada caso particular. Esto es, los servidores donde se almacena información sobre los clientes del gobierno (números de tarjeta de crédito, información sobre convicciones o sistemas de seguridad social) pueden constituir un blanco más atractivo para los crackers. Por otro lado, el desarrollo de tecnologías orientadas a incrementar los niveles de personalización de los servicios de Internet da origen a nuevos retos para los especialistas en seguridad. Por ejemplo, con el propósito de facilitar las transacciones a través de Internet, los expertos han desarrollado programas conocidos como “cookies”. Estos programas hacen posible que la información relacionada con las transacciones realizadas por los usuarios “viaje” con ellos de una página a otra o de

un sitio a otro, pero también colectan información de la computadora del usuario que abre la posibilidad de que la privacidad del cliente sea comprometida.²⁸ El desarrollo de los protocolos y tecnologías para la comunicación sin cables es otro ejemplo de desarrollo tecnológico que requiere de los profesionales en seguridad “horas extra” de trabajo para mantener comunicaciones seguras.²⁹

La mayoría de las aplicaciones de administración electrónica (E-Management) pueden también operar con el uso de las tecnologías de seguridad actuales. La infraestructura de llave pública, aunada con los sistemas de monitoreo de redes, proveen un nivel razonable de seguridad para este tipo de aplicaciones. Sin embargo, el factor humano constituye el principal reto en esta área. Aunque las tecnologías actuales ofrecen los mecanismos básicos para establecer niveles de acceso apropiados para aplicaciones que integran bases de datos de diferentes agencias, lograr acuerdo entre las agencias involucradas en el proceso de integración permanece como el principal reto para la implementación del sistema de seguridad.

En general, las aplicaciones de democracia electrónica son las más vulnerables en términos de seguridad. Los costos, aunque difíciles de estimar, pueden ser altos para los gobiernos interesados en mantener estas aplicaciones. Aunque es posible encontrar diferentes casos con diferentes niveles de éxito, el estado actual de avance en hardware y software no provee un nivel aceptable de seguridad para este tipo de aplicación. El gobierno danés tiene un nivel de desarrollo importante en esta área. Uno de sus esfuerzos recientes involucra la expedición de

²⁸ Ver Berghel, H. (2002). “Hijacking the Web.” *Communications of the ACM* 45(4): 23-27.

²⁹ Ver Gonzalez, D. (2002). Working without a Net. *Security Management*: 115-120.

firmas digitales gratuitas para todos los ciudadanos con el propósito de facilitar los procesos de autenticación en los procesos democráticos. Ciertamente, es importante mencionar que la estrategia puede ser costo-efectiva para un país como Dinamarca con alrededor de 5.5 millones de habitantes, pero quizá difícil de justificar en un país como el nuestro con más de 100 millones de ciudadanos.

Desde el punto de vista de los autores, el área de política electrónica (E-Policy) es la que ofrece más oportunidades de desarrollo, pero también la que tiene los retos principales. La función de seguridad debe ser analizada y rediseñada como parte de un proceso integral, en el que el análisis de procesos juega un rol crítico. El resultado del diseño de políticas impactará sin duda las áreas de aplicación restantes. El balance adecuado entre privacidad y libertad de acceso, seguridad y productividad, costos y beneficios constituye una decisión administrativa, política y social, la cual impactará las aplicaciones de gobierno electrónico.

Conclusión

Seguridad absoluta es una meta inalcanzable. No obstante, es posible obtener resultados efectivos si logramos cambiar algunas de nuestras creencias y trabajamos en el desarrollo de sistemas de seguridad integrales. El desarrollo de tales sistemas inicia con el diálogo alrededor de los procesos de negocios asociados con cada aplicación, con el propósito de identificar los principales puntos de control. El éxito de la iniciativa requiere de buenas decisiones gerenciales, procesos claros y con medidas para implantarlos, herramientas técnicas apropiadas, y un marco de políticas adecuado. Las políticas de seguridad no deben considerar solamente el control de los sistemas y redes de cómputo,

sino también la seguridad de las instalaciones físicas y controles administrativos y legales. “Ningún Banco diría: ‘Nuestra caja fuerte es tan Buena que no necesitamos de un sistema de alarma’. Ningún museo diría: ‘Nuestros seguros de puertas y ventanas son tan Buenos que no necesitamos un vigilante’”.³⁰

Finalmente, es también necesario explorar y probar diferentes perspectivas de seguridad. La línea de fondo de muchos sistemas de seguridad es la honestidad y confiabilidad de las personas. La sociedad debería explorar la posibilidad de moverse hacia un sistema basado en la confianza, como la idea de las “redes de confianza”, basada en la conformación de comunidades virtuales apoyadas por marcos legales y políticas públicas apropiadas.

³⁰ Ver Schneider, B. (2001). Network Security: It'S Not About the Technology. *CIQ*. 14: 166.

Bibliografía

Adam, O. (2001). **Seguridad en Internet**, Marcombo.

Álvarez Marañón, G. (2001). **Criptografía y democracia en la era digital**. Disponible en Internet <http://www.instisec.com/publico/verarticulo.asp?id=16>

Cabrera Martín, A. (2000). **Políticas de Seguridad**, Disponible en Internet <http://www.instisec.com/publico/verarticulo.asp?id=22>

Novak, N. (2001). **Detección de Intrusos: Guía Avanzada**. Prentice Hall.

Riera Jorba, A. (2003). **Votación Electrónica a través de Internet**. Disponible en Internet <http://www.instisec.com/publico/verarticulo.asp?id=71>

Siyan, K. (1996). **Internet y Seguridad en Redes**. Prentice Hall.



**Ley Federal de
Responsabilidades
Administrativas de los
Servidores Públicos***

TITULO PRIMERO

**CAPÍTULO ÚNICO
Disposiciones Generales**

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

** Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. Texto vigente (última reforma publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004).*

Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Artículo 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los Tribunales de Trabajo y Agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Artículo 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Ley: A la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Secretaría: A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Contralorías internas: A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría.

Dependencias: A las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.

Entidades: A las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 6.- Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

TITULO SEGUNDO
Responsabilidades Administrativas

CAPITULO I

**Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa
y obligaciones en el servicio público**

Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información

que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los

que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

- XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda

constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

- XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o

privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Artículo 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;
- b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

CAPITULO II

Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

Artículo 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Artículo 11.- Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

Artículo 12.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Quando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un

empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna

de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Artículo 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

- I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;
- II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o

el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

- III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y
- IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

Artículo 17.- La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de

investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Artículo 18.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

Artículo 19.- Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.

Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;
- III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría,

el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

- IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate

incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Artículo 22.- En los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

Artículo 23.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan

en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurren quienes falten a la verdad.

Artículo 24.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Artículo 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

- I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

- II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y
- III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Artículo 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

- I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y
- II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
 - a) Que se admita el recurso;
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
 - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Artículo 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien

tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

Artículo 29.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

Artículo 30.-La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

Artículo 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

Artículo 32.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:

- I.- Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y
- II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Artículo 33.- (Derogado).

Artículo 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

(Último párrafo derogado).

TITULO TERCERO

CAPITULO ÚNICO

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos

Artículo 35.- La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

Artículo 36.- Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

- I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;
- II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u

homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;

- III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;
- IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;
- V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;
- VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;
- VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;
- VIII.- En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;
- IX.- En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;
- X.- En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;

- XI.- En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;
- XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;
- XIII.- En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y
- XIV.- En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Artículo 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
- a) Ingreso al servicio público por primera vez;
 - b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
 - c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.
- II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y
- III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo

anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

Artículo 38.- Las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas a través de formatos impresos; de medios magnéticos con formato impreso o de medios remotos de comunicación electrónica, empleándose en este último caso medios de identificación electrónica.

La Secretaría tendrá a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevará el control de dichos medios.

Asimismo, la Secretaría expedirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los servidores públicos deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar. De igual modo, podrá determinar que la presentación de las declaraciones por medios remotos de comunicación electrónica, sea obligatoria para los servidores públicos o categorías que determine.

Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquellos que emita la Secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 39.- En las declaraciones inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría determinará las características que deba tener la declaración.

Artículo 40.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.

La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.

La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.

Artículo 41.- La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.

Artículo 42.- Se citará personalmente al servidor público y se le harán saber los hechos que motiven la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.

Cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea este documento.

Contra la práctica de la notificación respectiva, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, mediante escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, y dispondrá de un plazo igual para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

Artículo 43.- Las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

Sólo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.

Artículo 44.- Para los efectos de la Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus

dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

Artículo 45.- Cuando los servidores públicos reciban, de una misma persona, algún bien o donación en los términos de la fracción XII del artículo 8 de la Ley, cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción, deberán informarlo en un plazo no mayor a quince días hábiles a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

Artículo 46.- La Secretaría hará declaratoria al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a que se refiere el artículo 43 de la Ley, y aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Para los efectos de esta disposición, se considerará a la Secretaría coadyuvante del Ministerio Público en el procedimiento penal respectivo.

Artículo 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

TITULO CUARTO
CAPÍTULO ÚNICO

**De las acciones preventivas para garantizar
el adecuado ejercicio del servicio público**

Artículo 48.- Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

Artículo 49.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

Artículo 50.- Las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este Capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

Artículo 51.- Las dependencias y entidades deberán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, en la elaboración del diagnóstico a que se refiere el artículo 48 de la Ley, así como en la evaluación de las acciones que las mismas determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los

servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Artículo Tercero.- Con la salvedad a que se refiere el transitorio que antecede, se derogan todas aquellas disposiciones federales que se opongán a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Cuarto.- Las autoridades a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, que no cuenten con los órganos y sistemas previstos en los artículos 11 y 35, dispondrán para su establecimiento de un plazo que no excederá de sesenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, para lo cual realizarán las adecuaciones procedentes a sus reglamentos interiores, manuales de organización o disposiciones equivalentes.

Artículo Quinto.- Los servidores públicos que deban presentar declaraciones de situación patrimonial en los términos de este ordenamiento legal y que no hayan estado obligados a presentarlas conforme a la Ley que se deroga, dispondrán por única vez de un plazo de sesenta días naturales para presentar la declaración a que se refiere la fracción I del artículo 37 de esta Ley, contados a partir del día siguiente a que concluya el plazo señalado en el transitorio que antecede.

Artículo Sexto.- Los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia.

Artículo Séptimo.- Con el fin de actualizar la información patrimonial de los servidores públicos con que cuenta la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la declaración de modificación patrimonial a presentarse en el mes de mayo de 2002, por única vez, los servidores públicos deberán proporcionar la información que se indique en el formato que al efecto emita dicha Dependencia, el cual deberá ser dado a conocer de manera oportuna.

Artículo Octavo.- La Secretaría deberá emitir, en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de este ordenamiento, el Código de Ética, en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley.

Artículo Noveno.- Las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en particular de alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a esta Ley o a los artículos de este ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la Ley que se deroga, con la salvedad que se establece en el transitorio segundo de esta Ley.

Artículo Segundo.-.....

Artículo Tercero.-.....

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Tercero.- En relación con la reforma a que se refiere el Artículo Tercero del presente Decreto, los asuntos relativos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que hubieren incurrido las autoridades locales o municipales, con motivo de la desviación de recursos federales recibidos y que se encuentren en trámite o pendientes de resolución, deberán sustanciarse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se cometió la irregularidad.

México, D.F., a 15 de diciembre de 2001.- Dip. **Beatriz Elena Paredes Rangel**, Presidenta.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Sen. **María Lucero Saldaña Pérez**, Secretaria.- (Rubricas).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de marzo de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada**.- (Rúbrica).- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- (Rúbrica).

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

Artículo Primero.-.....

Artículo Segundo.- Se derogan el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

.....

Artículo Tercero.-.....

TRANSITORIOS

Primero.- La presente Ley entrará en vigor el 1° de enero del año 2005.

Segundo.- Los asuntos que se encuentren en trámite en los entes públicos federales, relacionados con la indemnización a los particulares derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos, se entenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento administrativo correspondiente.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2004.- Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente.- Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente.- Dip. Marcos Morales Torres, Secretario.- Sen. Sara I. Castellanos Cortés, Secretaria.- (Rúbricas).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de dos mil cuatro.- **Vicente Fox Quesada.**- (Rúbrica).- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda.**- (Rúbrica).





México en valor numérico

Agropecuario y pesca

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Valor de la producción agrícola, 2003.*	Millones de pesos.	192 420.5
Volumen de la producción de carne en canal, 2003.*	Miles de toneladas.	4 804.4
Volumen de la captura pesquera en peso vivo, 2003 P.**	Miles de toneladas.	1 556.0

Fuente:

- * Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA. Sistema de información Agropecuaria de Consulta, 1980-2003. México, 2004.
- ** Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca, CONAPESCA. Dirección de Evaluación y Programas Estratégicos. México.

*Fuente: Internet (sitio): <http://www.inegi.gob.mx>.

Aspectos geográficos

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Superficie continental e insular de la República Mexicana.*	Kilómetros cuadrados.	1 964 375
Superficie continental de la República Mexicana.*	Kilómetros cuadrados.	1 959 248
Superficie insular de la República Mexicana.*	Kilómetros cuadrados.	5 127
Longitud de litorales de la República Mexicana.*	Kilómetros.	11 122
Longitud de los límites internacionales de la República Mexicana.*	Kilómetros.	4 301
Áreas naturales protegidas resguardadas por el gobierno mexicano, 2004.**	Unidades.	151
Superficie de las áreas naturales protegidas resguardadas por el gobierno mexicano, 2004.**	Miles de hectáreas.	18 461.9
Superficie de las áreas naturales protegidas resguardadas por el gobierno mexicano, 2004.**	Porcentaje de la superficie total.	9.4

Fuente:

* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2003. México, 2004.

** Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.

Población

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Población total, 2000.*	Miles.	97 483.4
Población total, 1990.**	Miles.	81 249.6
Tasa media de crecimiento anual de la población, 1990-2000.***	Porcentaje.	1.85
Tasa media de crecimiento anual de la población, 1970-1990.****	Porcentaje.	2.59
Población urbana, 2000.*	Porcentaje de la población total.	74.6
Población urbana, 1990.**	Porcentaje de la población total.	71.3
Tasa bruta de natalidad, 2003.*****	Nacidos vivos por mil habitantes.	19.3
Edad mediana, 2000.*	Años.	22
Índice de masculinidad, 2003.*****	Porcentaje.	99.0
Densidad de población, 2004.*****	Habitantes por kilómetro cuadrado.	53.6
Población de 5 años y más que habla lengua indígena, 2000.*	Porcentaje de la población de 5 años y más.	7.1

Fuente:

- * Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. México, 2001.
- ** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2003. México, 2004.
- *** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Perfil Sociodemográfico. México, 2003.
- **** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000). México, 2001.
- ***** Consejo Nacional de Población, CONAPO. Prontuario Demográfico de México, 2000-2003. México, 2003.
- ***** Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.

Vivienda

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Viviendas particulares habitadas, 2000.*	Miles.	21 513.2
Promedio de ocupantes por vivienda, 2000.*	Unidades.	4.4
Viviendas particulares habitadas con servicio de agua entubada, 2000.*	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas.	88.8
Viviendas particulares habitadas con piso diferente de tierra, 2000.*	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas.	86.2
Viviendas particulares habitadas con computadora, 2000.*	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas.	9.3
Viviendas particulares habitadas con televisión, 2000.*	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas.	85.9
Inversión ejercida en vivienda, 2003.**	Porcentaje del PIB total.	1.7

Fuente:

* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. México, 2001.

** Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.

Educación

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 2003/04.*	Grados aprobados.	7.9
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, 1990/91.*	Grados aprobados.	6.5
Población analfabeta de 15 años y más, 2000.**	Porcentaje de la población de 15 años y más.	9.5
Población analfabeta de 15 años y más, 1990.***	Porcentaje de la población de 15 años y más.	12.4
Matrícula escolar total del Sistema Educativo Escolarizado a inicio de cursos, 2003/04 P.*	Miles de alumnos.	31 367.9
Matrícula de educación primaria a inicio de cursos, 2003/04.*	Porcentaje de la matrícula escolar total del Sistema Educativo.	47.1
Tasa de reprobación en primaria, 2002/03.*	Porcentaje de la matrícula escolar en primaria.	5.4
Tasa de reprobación en secundaria, 2002/03.*	Porcentaje de la matrícula escolar en secundaria.	19.1
Tasa de reprobación en bachillerato, 2002/03.*	Porcentaje de la matrícula escolar en bachillerato.	37.8
Gasto nacional en educación, 2003.*	Porcentaje del PIB.	7.0

- Fuente:
- * Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.
 - ** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. México, 2001.
 - *** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2003. México, 2004.

Salud

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Usuarios del Sistema Nacional de Salud (SNS), 2002.*	Miles.	81 374.8
Recursos humanos ocupados en el SNS, 2002.*	Miles.	581.1
Camas censables del SNS, 2002.*	Miles.	77.9
Usuarios activos de métodos de planificación familiar del SNS, 2002.*	Miles.	10 082.8
Recursos humanos ocupados en los establecimientos privados de salud, 2003.**	Miles.	118.9
Población con algún tipo de discapacidad, 2000.***	Miles.	1 795.3
Población con algún tipo de discapacidad, 2000.***	Porcentaje de la población total.	1.8
Tasa de mortalidad infantil, 2003.****	Por mil nacidos vivos.	20.5
Esperanza de vida al nacer, 2003.****	Años.	74.9
Gasto público en salud, 2003 P.*****	Porcentaje del PIB total.	2.8
Gasto privado en salud, 2003 P.*****	Porcentaje del PIB total.	3.3

Fuente:

- * Secretaría de Salud, SSA. Boletín de Información Estadística, 2002. México, 2004.
- ** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Dirección General de Estadística. Dirección de Estadísticas Sociodemográficas. México.
- *** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. México, 2001.
- **** Consejo Nacional de Población, CONAPO. Prontuario Demográfico de México, 2000-2003. México, 2003.
- ***** Secretaría de Salud, SSA. Salud: México, 2003. Información para la rendición de cuentas. México, 2004.

Empleo y salarios

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Población de 12 años y más, tercer trimestre de 2004.*	Miles.	78 474.6
Población de 12 años y más, cuarto trimestre de 2003.*	Miles.	77 448.5
Población económicamente activa (PEA), tercer trimestre de 2004.*	Porcentaje de la población de 12 años y más.	55.6
Población económicamente activa (PEA), cuarto trimestre de 2003.*	Porcentaje de la población de 12 años y más.	54.8
Población ocupada, tercer trimestre de 2004.*	Porcentaje de la PEA.	97.1
Población ocupada, cuarto trimestre de 2003.*	Porcentaje de la PEA.	97.5
Población ocupada en el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca, tercer trimestre de 2004.*	Porcentaje de la población ocupada.	16.5
Población ocupada en el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca, cuarto trimestre de 2003.*	Porcentaje de la población ocupada.	16.9
Población ocupada en el sector industrial, tercer trimestre de 2004.*	Porcentaje de la población ocupada.	24.6
Población ocupada en el sector industrial, cuarto trimestre de 2003.*	Porcentaje de la población ocupada.	24.5
Población ocupada en el sector comercio y servicios, tercer trimestre de 2004.*	Porcentaje de la población ocupada.	58.4
Población ocupada en el sector comercio y servicios, cuarto trimestre de 2003.*	Porcentaje de la población ocupada.	58.3
Tasa general de desempleo abierto (32 áreas urbanas), 2003 P.**	Porcentaje de la PEA.	3.7
Tasa general de desempleo abierto (48 áreas urbanas), 2002 P.**	Porcentaje de la PEA.	2.7
Tasa general de desempleo abierto (48 áreas urbanas), 2001 P.**	Porcentaje de la PEA.	2.4

(continúa)

Remuneración de asalariados total, 2002.***	Porcentaje del PIB total.	32.6
Salario mínimo general diario (1 de enero de 2004 a la fecha).****	Pesos.	43.30

(finaliza)

- Fuente:
- * Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Trimestral. Indicadores Estratégicos de Empleo y Desempleo. Noviembre, 2004. México 2004.
 - ** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estadísticas Económicas. Indicadores de Empleo y Desempleo. Julio, 2003 y Noviembre, 2004. México, 2004.
 - *** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios, 1997-2002. México, 2004.
 - **** Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, CONASAMI. Sitio de Internet: www.conasami.org.mx. Junio, 2004.

Información económica agregada

Concepto	Unidad de medida	Referencia
PIB total a precios de mercado, tercer trimestre de 2004 P.*	Millones de pesos.	7 277 903.8
PIB total a precios de mercado, 2003 P.*	Millones de pesos.	6 754 773.4
PIB per cápita, 2003 P.**	Pesos por habitante.	64 817
Crecimiento del PIB total, tercer trimestre de 2004 P.*	Porcentaje.	4.4
Crecimiento del PIB total, 2003 P.*	Porcentaje.	1.3
Crecimiento del PIB total, 1990-2003 P.*	Porcentaje.	2.8
Valor agregado bruto a precios básicos (VAB) del sector primario, tercer trimestre de 2004 P.*	Porcentaje del VAB total.	3.8
Valor agregado bruto a precios básicos (VAB) del sector primario, 2003 P.*	Porcentaje del VAB total.	4.0
VAB del sector secundario, tercer trimestre de 2004 P.*	Porcentaje del VAB total.	28.4

(continúa)

VAB del sector secundario, 2003 P.*	Porcentaje del VAB total.	26.4
VAB del sector terciario, tercer trimestre de 2004 P.*	Porcentaje del VAB total.	69.4
VAB del sector terciario, 2003 P.*	Porcentaje del VAB total.	71.1
PIB del Distrito Federal, 2002.**	Porcentaje del PIB total.	23.2
PIB del estado de México, 2002.**	Porcentaje del PIB total.	9.6
PIB de Nuevo León, 2002.**	Porcentaje del PIB total.	7.2
PIB de Jalisco, 2002.**	Porcentaje del PIB total.	6.4

(finaliza)

Fuente:

- * Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estadísticas Económicas. Producto Interno Bruto Trimestral. Noviembre, 2004. México, 2004.
- ** Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.
- *** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1997-2002. México, 2003.

Industria

Concepto	Unidad de medida	Referencia
VAB a precios básicos del sector industrial, tercer trimestre de 2004 P.*	Millones de pesos.	1 874 777.4
VAB a precios básicos del sector industrial, 2003 P.*	Millones de pesos.	1 616 782.7
Volumen de la producción de petróleo crudo, 2003 P.**	Miles de barriles diarios.	3 370.9
VAB de la industria manufacturera, 2003 P.*	Porcentaje del VAB industrial.	68.4
Producción total de energía eléctrica, 2003 P.***	Gigawatts-hora.	170 144.4
Producción de las plantas termoeléctricas, 2003 P.***	Porcentaje de la producción bruta total de energía eléctrica.	88.4
Índice del volumen físico de la producción industrial; septiembre, 2004 P.****	1993=100.	136.5
Índice del volumen físico de la producción industrial; diciembre, 2003 P. ****	1993=100.	128.7
Índice del volumen físico de la producción industrial, 2003 P. ****	1993=100.	130.5
Índice de la productividad de la mano de obra en la industria manufacturera; septiembre, 2004 P. ****	1993=100.	167.5
Índice de la productividad de la mano de obra en la industria manufacturera, 2003 P. ****	1993=100.	159.2
VAB de la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Millones de pesos.	110 673.5
VAB de la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Porcentaje del PIB total.	1.8
VAB de la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Porcentaje del VAB de manufacturas.	10.4

(continúa)

Saldo de la balanza comercial de la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Millones de pesos.	182 080.1
Personal ocupado en la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Miles.	1 087.7
Personal ocupado en la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Porcentaje del personal ocupado en manufacturas.	29.7
Remuneraciones de la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Millones de pesos.	87 977.7
Remuneraciones de la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	Porcentaje de las remuneraciones de manufacturas.	26.2
Índice de productividad de la mano de obra en la industria maquiladora de exportación (IME), 2002 P. *****	1993=100.	95.0

(finaliza)

- Fuente:
- * Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Estadísticas Económicas. Producto Interno Bruto Trimestral. Noviembre, 2004. México, 2004.
 - ** Petróleos Mexicanos, PEMEX. Dirección Corporativa de Planeación Estratégica. México.
 - *** Comisión Federal de Electricidad, CFE. Informe Mensual de Operación, Diciembre de 2003. México, 2004.
 - **** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Banco de Información Económica. Noviembre, 2004. México, 2004.
 - ***** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. La Producción, Salarios, Empleo y Productividad de la Industria Maquiladora de Exportación, 1997-2002. México, 2003.

Transportes y comunicaciones

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Volumen de carga transportada total, 2003 P.	Millones de toneladas.	764.5
Volumen de carga transportada por carretera, 2003 P.	Porcentaje del volumen de carga total.	54.4
Longitud de vías férreas, 2003 P.	Kilómetros.	26 662
Longitud de la red de carreteras, 2003 P.	Kilómetros.	349 043
Longitud de la red de carreteras de cuota, 2003 P.	Kilómetros.	6 981
Puertos marítimos, 2003 P.	Unidades.	96
Aeropuertos (nacionales e internacionales), 2003 P.	Unidades.	85
Puntos de servicio de correos, 2003 P.	Unidades.	30 576
Oficinas en operación de telégrafos, 2003 P.	Unidades.	1 555
Líneas telefónicas en servicio, 2003 P.	Miles.	16 311
Localidades con servicio telefónico, 2003 P.	Unidades.	53 917
Densidad telefónica básica, 2003 P.	Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes.	15.8
Usuarios de Internet, 2003 P.	Miles.	12 250

Fuente: Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.

Turismo

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Establecimientos de alojamiento, a diciembre de 2003 P.*	Miles.	12.5
Oferta de cuartos, a diciembre de 2003 P.*	Miles.	496.3
Restaurantes, a diciembre de 2003 P.*	Miles.	22.9
Visitantes internacionales a México, enero-septiembre 2004 P.**	Miles.	73 324.8
Visitantes internacionales a México, 2003 P.**	Miles.	93 974.6
Turistas internacionales a México (visitantes que permanecen una noche por lo menos en un medio de alojamiento colectivo o privado), enero-septiembre 2004 P.**	Miles.	15 046.4
Turistas internacionales a México (visitantes que permanecen una noche por lo menos en un medio de alojamiento colectivo o privado), 2003 P.**	Miles.	18 665.4
Excursionistas internacionales a México (visitantes que no pernoctan en un medio de alojamiento colectivo o privado), enero-septiembre 2004 P.**	Miles.	58 278.4
Excursionistas internacionales a México (visitantes que no pernoctan en un medio de alojamiento colectivo o privado), 2003 P.**	Miles.	75 309.2

Fuente:

* Secretaría de Turismo, SECTUR. Compendio Estadístico del Turismo en México, 2003. México, 2004.

** Banco de México, BANXICO. Sitio de Internet: www.banxico.org.mx. Noviembre, 2004.

Finanzas públicas

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Ingresos ejercidos del sector público presupuestario, enero-septiembre 2004 P.*	Porcentaje del PIB total.	18.0
Ingresos ejercidos del sector público presupuestario, 2003 P. *	Porcentaje del PIB total.	23.7
Ingresos ejercidos del sector público presupuestario, 1990.**	Porcentaje del PIB total.	25.6
Ingresos tributarios del Gobierno Federal, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje del PIB total.	8.1
Ingresos tributarios del Gobierno Federal, 2003 P. *	Porcentaje del PIB total.	11.3
Ingresos tributarios del Gobierno Federal, 1990. **	Porcentaje del PIB total.	11.1
Gasto neto devengado del sector público presupuestario, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje del PIB total.	17.0
Gasto neto devengado del sector público presupuestario, 2003 P. *	Porcentaje del PIB total.	24.3
Gasto neto devengado del sector público, 1990. **	Porcentaje del PIB total.	28.4
Participaciones federales a estados y municipios, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje del PIB total.	2.6
Participaciones federales a estados y municipios, 2003 P. *	Porcentaje del PIB total.	3.3
Participaciones federales a estados y municipios, 1990. **	Porcentaje del PIB total.	2.8
Gasto programable ejercido del sector público, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje del PIB total.	11.8
Gasto programable ejercido del sector público, 2003 P. *	Porcentaje del PIB total.	17.9
Deuda neta total del sector público, promedio anual de los saldos a fin de mes al 30 de septiembre de 2004 P.***	Porcentaje del PIB total.	21.3

(continúa)

Deuda neta total del sector público, promedio anual de los saldos a fin de mes al 31 de diciembre de 2003 P.***	Porcentaje del PIB total.	23.0
VAB del sector público, 2001 (calculado con valores corrientes).****	Porcentaje del VAB total.	13.4

(finaliza)

Fuente:

- * Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Informe sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Apartado Estadístico 2003 y Tercer trimestre, 2004.
- ** Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.
- *** Banco de México, BANXICO. Sitio de Internet: www.banxico.org.mx. Noviembre, 2004.
- **** Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1996-2001. México, 2003.

Moneda y banca

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Base monetaria, saldo al 31 de octubre de 2004 P.	Millones de pesos.	285 219.3
Captación de recursos a través de la banca comercial, saldo al 31 de diciembre de 2003 P.	Millones de pesos.	1 959 911.2
Crédito otorgado por la banca comercial, saldo al 31 de diciembre de 2003 P.	Millones de pesos.	943 871.1
Tasa de inflación respecto a diciembre del año anterior, al 31 de diciembre de 2003.	Porcentaje.	4.0
Tasa anual de inflación, al 31 de diciembre de 2002.	Porcentaje.	5.7
Tasa anual de inflación, al 31 de diciembre de 2001.	Porcentaje.	4.4
Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, al 31 de diciembre de 2003.	Base: octubre 1978=0.78162.	8 795.3

(continúa)

Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, al 31 de diciembre de 2002.	Base: octubre 1978=0.78162.	6 127.1
Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, al 31 de diciembre de 2001.	Base: octubre 1978=0.78162.	6 372.3
Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) a 28 días, promedio mensual, octubre de 2004.	Porcentaje anual.	8.1
Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) a 28 días, promedio mensual, diciembre de 2003.	Porcentaje anual.	6.4
TIIE a 28 días, promedio mensual, a diciembre de 2002.	Porcentaje anual.	8.3
TIIE a 28 días, promedio mensual, a diciembre de 2001.	Porcentaje anual.	7.9
Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a 28 días, promedio mensual, octubre de 2004.	Porcentaje anual.	7.8
Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a 28 días, promedio mensual, diciembre de 2003.	Porcentaje anual.	6.1
CETES a 28 días, promedio mensual anualizado, diciembre de 2002.	Porcentaje anual.	6.9
CETES a 28 días, promedio mensual anualizado, diciembre de 2001.	Porcentaje anual.	6.3

(finaliza)

Fuente: Banco de México, BANXICO. Sitio de Internet: www.banxico.org.mx. Noviembre, 2004.

Sector externo

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, enero-septiembre de 2004 P.*	Millones de dólares.	-4 114
Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, 2003 P. *	Millones de dólares.	-8 741
Saldo de la cuenta de capital de la balanza de pagos, enero-septiembre de 2004 P. *	Millones de dólares.	6 015
Saldo de la cuenta de capital de la balanza de pagos, 2003 P. *	Millones de dólares.	18 113
Saldo de la balanza comercial, octubre de 2004 P. *	Millones de dólares.	-3 910
Saldo de la balanza comercial, 2003 P. *	Millones de dólares.	-5 624
Saldo de la balanza comercial, 1990. *	Millones de dólares.	-882.3
Valor de la importación de mercancías, enero-septiembre 2004 P. *	Millones de dólares.	142 430
Valor de la importación de mercancías, 2003 P. *	Millones de dólares.	170 546
Valor de la exportación de mercancías, enero-septiembre 2004 P. *	Millones de dólares.	139 073
Valor de la exportación de mercancías, 2003 P. *	Millones de dólares.	164 922
Valor de la importación de mercancías provenientes de EUA, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje de la importación total de mercancías.	57.3
Valor de la importación de mercancías provenientes de EUA, 2003 P. *	Porcentaje de la importación total de mercancías.	61.8
Valor de la exportación de mercancías a EUA, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje de la exportación total de mercancías.	87.5
Valor de la exportación de mercancías a EUA, 2003 P. *	Porcentaje de la exportación total de mercancías.	87.6

(continúa)

Valor de la importación de mercancías provenientes de Canadá, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje de la importación total de mercancías.	2.6
Valor de la importación de mercancías provenientes de Canadá, 2003 P. *	Porcentaje de la importación total de mercancías.	2.4
Valor de la exportación de mercancías a Canadá, enero-septiembre 2004 P. *	Porcentaje de la exportación total de mercancías.	1.8
Valor de la exportación de mercancías a Canadá, 2003 P. *	Porcentaje de la exportación total de mercancías.	1.8
Valor de la inversión extranjera directa realizada (IED), 2003 P.**	Millones de dólares.	9 431.4
Valor de la IED realizada, 1994.**	Millones de dólares.	10 657.3
Valor de la IED realizada en la industria manufacturera, 2003 P.**	Porcentaje de la IED.	48.1
Valor de la IED realizada proveniente de EUA, 2003 P.**	Porcentaje de la IED total.	54.1
Valor de la IED realizada proveniente de Canadá, 2003 P.**	Porcentaje de la IED total.	1.7
Ingresos por concepto de viajeros internacionales, 2003 P.*	Millones de dólares.	9 457.1
Ingresos por concepto de remesas familiares, 2003 P.*	Millones de dólares.	13 396.2

(finaliza)

- Fuente:
- * Banco de México, BANXICO. Sitio de Internet: www.banxico.org.mx. Noviembre, 2004.
 - ** Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, CNIE. Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México. (Enero-diciembre de 2003). México, 2004.

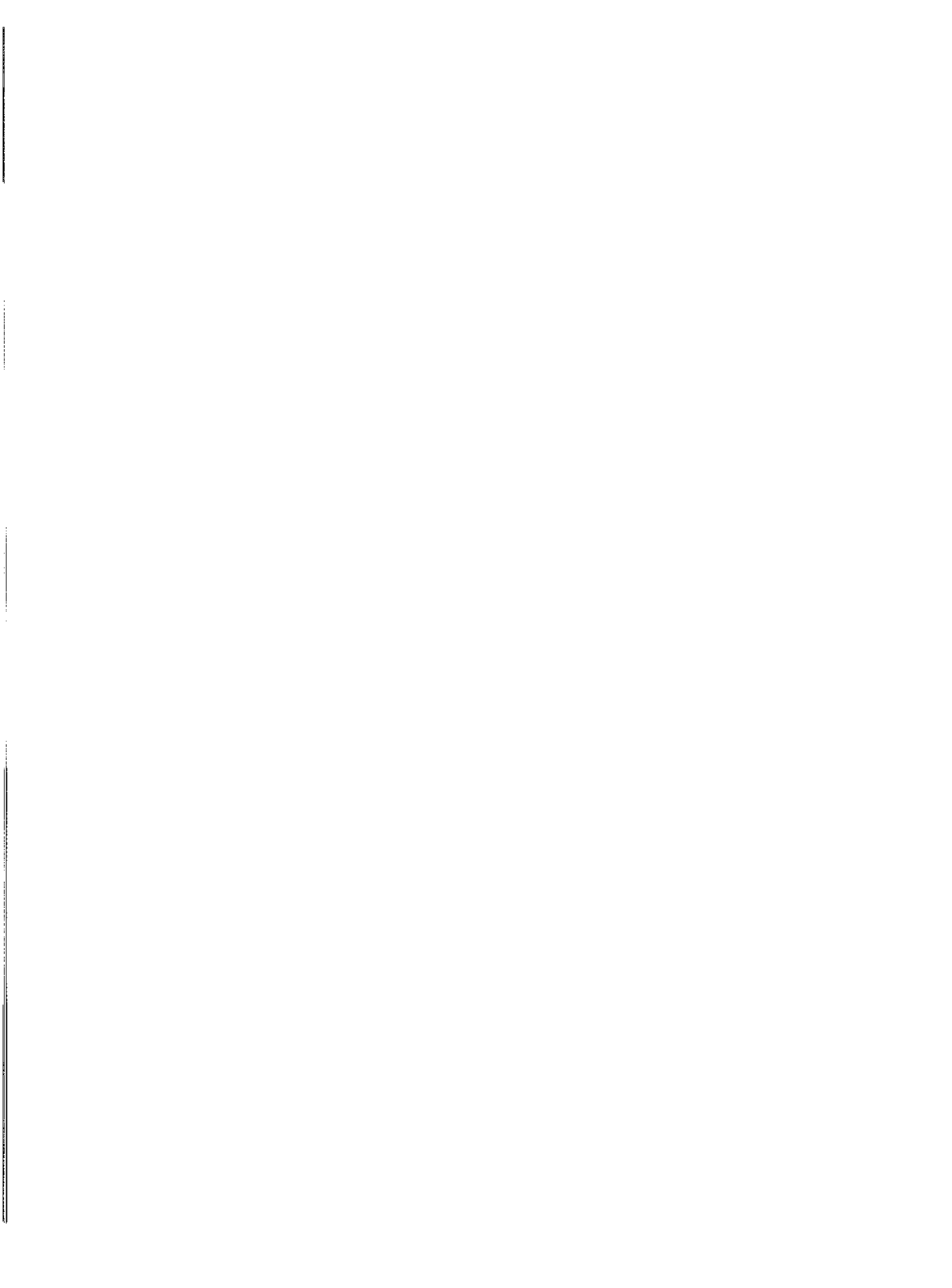
Relaciones exteriores

Concepto	Unidad de medida	Referencia
Países con los que México mantiene relaciones diplomáticas, 2003 P.	Unidades.	182

Fuente: Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo Estadístico. México, 2004.

Siglas utilizadas en cuadros estadísticos

CETES	Certificados de la Tesorería de la Federación.
EUA	Estados Unidos de América.
IED	Inversión extranjera directa.
IME	Industria maquiladora de exportación.
P	Cifras preliminares.
PEA	Población económicamente activa.
PIB	Producto interno bruto.
SNS	Sistema Nacional de Salud.
TIE	Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio.
VAB	Valor agregado bruto.





**Modernización
administrativa. Propuesta para
una reforma inaplazable de
Ignacio Pichardo Pagaza**

Ricardo Uvalle Berrones*

La visión contemporánea de la administración pública es un imperativo para analizarla y comprenderla en el ámbito de las transformaciones que se desarrollan en la sociedad civil. Los movimientos de la sociedad y la economía global son la clave para situar el comportamiento de las instituciones administrativas en una óptica de cambios estructurales que influyen para que las decisiones y las políticas públicas sean un modo de regular los diversos acontecimientos de la vida colectiva. La trayectoria de la administración pública no responde a patrones inmutables, sino al cúmulo de acontecimientos que son producto de interacciones económicas y políticas en las cuales la sociedad y el Estado ocupan un lugar central.

En este sentido, el libro *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable* escrito por Ignacio Pichardo Pagaza, y publicado de manera conjunta por el Colegio Mexiquense, A.C. y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en 2004, es reflexivo, sugerente y esclarecedor para entender la riqueza cognoscitiva, institucional y operativa de la administración pública.

**Presidente del Comité Editorial del Instituto de Administración Pública del Estado de México.*

De prosa clara, análisis preciso y argumentación consistente, el libro referido es una obra de relevancia para incursionar por diversas facetas que el autor explica en cada uno de los capítulos y que se enlazan con la naturaleza polivalente de la modernización. Una aportación a destacar es que se trasciende la postura unidimensional que en ocasiones caracteriza al tratamiento de la propia modernización. En este caso, es situada de acuerdo con valores, tesis y principios que denotan su carácter multifacético, interdependiente y universal.

Se infiere del libro, que la modernización no sólo es proyecto, sino también un modo de vida que define a las instituciones por su alcance laico y secular para dar lugar a la construcción del mundo contemporáneo, teniendo como eje la razón, el raciocinio y la racionalidad en cuanto factores determinantes para el desenvolvimiento continuo de la sociedad civil y el Estado de derecho.

Tanto la sociedad como el Estado han creado las instituciones a través de las cuales se estructuran lo privado, lo público y lo social como espacios de comunicación, coordinación, complementación y realización para asegurar la creación y reproducción de las condiciones fundamentales de vida.

De este modo, la modernización de la administración pública no se ciñe únicamente a los sistemas de operación ni a la utilización de sus medios de acción, sino que comprende también, la relevancia de lo axiológico en el diseño de las estructuras y en la implementación de las decisiones que sustentan los cometidos que tiene a su cargo. Las necesidades que atiende y soluciona la administración pública tienen carácter insoslayable, dado que se relacionan con puntos neurálgicos que

posibilitan el mejor desarrollo de las capacidades civiles y colectivas, porque éstas son fundamentales para el desempeño armonioso, productivo y creativo de la acción pública.

Desde la esfera de la modernización, la administración pública es una construcción arquitectónica que responde a las necesidades de la sociedad y a los fines del Estado. Por ello se asume como la actividad que organiza, coordina y aprovecha los esfuerzos conjuntos para dar cumplimiento a las metas que se definen en los ámbitos de la deliberación pública y política que responden a la edad institucional de la democracia. En consecuencia, y parafraseando al autor, es conveniente problematizar y entender la modernización administrativa en la lógica de la pluralidad, no en la lógica de lo singular, porque ésta restringe, simplifica y esquematiza las formulaciones que dan vitalidad a lo público –social y lo público –estatal entendidos como un sistema de cooperación y complementación.

La organización del libro comprende capítulos que hoy en día forman parte de las agendas más conspicuas que invierten esfuerzos, recursos e iniciativas para analizar las exigencias que la administración pública debe encarar frente a sociedades activas, informadas, organizadas y contestarias, porque son las que dan vida al modo en que se gobierna con apego a los valores democráticos de la comunidad política.

Así, los capítulos que en el libro son objeto de análisis y explicación mediante un finísimo hilo conductor son: 1) Principios de la modernización administrativa; 2) Las lógicas de la modernización; 3) Planeación y decisiones estratégicas; 4) Distribución de la autoridad y de la responsabilidad; 5) Liderazgo y conducción; 6) La Nueva

Gestión Pública; 7) Los recursos humanos; 8) Ejecución de programas y prestación de los servicios públicos; 9) medición del desempeño y administración de los resultados; 10) La ética en el servicio público; 11) El ciudadano, la sociedad civil y la administración; 12) Gobierno electrónico y 13) Una conclusión orientada hacia el buen gobierno.

Los capítulos mencionados son parte medular en la organización de diversos foros como los seminarios, los coloquios, las mesas redondas, los paneles, en los cuales son motivo de debate, porque son además, temas de frontera teórica y metodológica, lo cual indica que el autor es hombre de su tiempo, dado que capta, entiende y explica la administración pública, teniendo como referencia los procesos de cambio y permanencia que se asocian con el ejercicio inteligente del poder.

Los capítulos tienen la hechura que corresponde al trabajo fino que tiene su origen en la artesanía intelectual. Ésta se consigue con actividades de calidad que son producto de la comprensión intelectual, el uso del método, la producción de las ideas y el aprovechamiento de los materiales bibliográficos.

La forma en que el autor estructura las categorías, los conceptos y las argumentaciones, refleja un conocimiento profundo que tiene su razón de ser en una preparación académica vigorosa y en una práctica exitosa del servicio público. Al aquilatar la realidad entendida como un objeto de estudio, el autor utiliza con sapiencia las categorías y los métodos propios de la investigación científica que permiten desentrañar la esencia de lo estatal, lo político, lo administrativo y lo público con base en un ejercicio puntual de correlación.

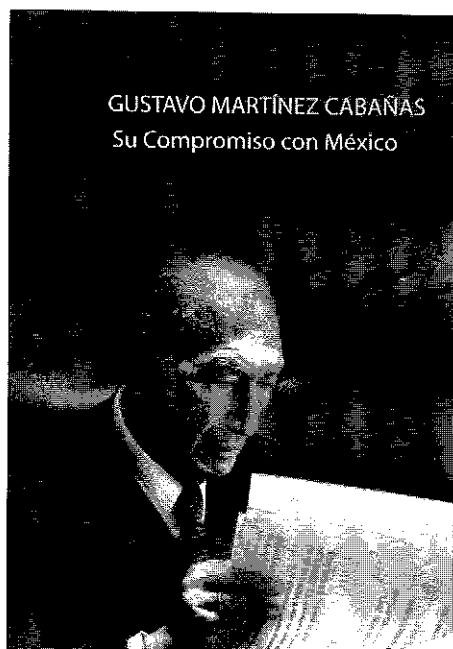
Hay en el autor el cuidado y esmero por conceptuar los hechos tomando en cuenta las propiedades que los identifican, lo cual significa que la diversidad de los mapas conceptuales es enlazada hasta producir las ideas y propuestas que se convierten en la columna vertebral de la obra. Tomando en cuenta el vínculo entre objeto de análisis y sujeto cognoscente, el autor organiza el libro con base en temas, problemas y secciones debidamente articulados.

Para fines de interpretación, el autor realiza una reflexión pulcra sobre los objetos de conocimiento que estudia y categoriza. Para fines de exposición, el autor es coherente con la interpretación realizada, lo cual permite que el contenido del libro sea atractivo, interesante y ordenado. Así pues, el método de interpretación y el método de exposición se conjugan de manera ejemplar para dar lugar a una obra actual, relevante y enriquecedora que integra la reflexión con la capacidad argumentativa.

Sin duda, el libro es una aportación trascendental para la docencia, la investigación y la práctica profesional. Es fuente obligada de consulta para quien aspire a comprender el perfil y los retos de la administración pública contemporánea. Invita al discernimiento, resuelve dudas metódicas y orienta sobre los rumbos que en la actualidad recorren las instituciones administrativas.

Al respecto, la bibliografía consultada es de carácter nacional e internacional lo cual multiplica el valor agregado de la investigación. La variedad y utilidad de la misma, es un elemento básico a considerar, dado que los autores e instituciones que son motivo de consulta, tienen prestigio reconocido en el universo de las ciencias administrativas.

En particular, las fuentes internacionales son aprovechadas para situar lo más avanzado del pensamiento administrativista en el tiempo actual. Otro aspecto a destacar es el análisis comparativo que se realiza para recuperar los puntos sobresalientes del quehacer administrativo e institucional, sobre todo, en los derroteros internacionales. En suma, hay en el libro partes teóricas y empíricas que lo recomiendan como una obra que debe formar parte tanto de las bibliotecas personales como de las institucionales.



GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS
Su Compromiso con México

**Gustavo Martínez
Cabañas.**
Su Compromiso con México

Adriana E. Bazán Trousselle*

Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México es un libro que responde al objetivo de producir una línea editorial que difunda lo mejor de las tesis publiadministrativistas que son referente básico para el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Es un libro que permite conocer, valorar y retomar el pensamiento del Maestro Martínez Cabañas –personalidad indiscutible en la propuesta pionera de cómo mejorar la administración pública- respecto a la administración pública mexicana, a través del testimonio de quienes han compartido un espacio de reflexión con él.

Las características conceptuales y metodológicas del libro son congruentes con el propósito de rendir homenaje a quien cultivo, enseñó y aplicó lo mejor del conocimiento administrativo en un tiempo que fue propicio para generar un movimiento generacional en favor de las instituciones administrativas que son la base misma de la sociedad y la vida asociada. Es un libro que tiene como eje a una personalidad que tuvo iniciativa, creatividad y tenacidad para pugnar

**Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México.*

por el cambio de la administración pública en los diversos órdenes de gobierno, particularmente, en el ámbito municipal.

En este sentido, no se trata de un reconocimiento de cortesía al Maestro Martínez Cabañas, sino de organizar y estructurar en el libro las ideas que proclamó para dar vida, secuencia e influencia a sus anhelos y aspiraciones en el ámbito de lo público y que son expresados por un grupo de discípulos que, con diferentes colaboraciones, dan articulación a sus tesis administrativas.

Los autores, al identificarse con el pensamiento del Maestro Martínez Cabañas, exponen en nueve capítulos ordenados y sistematizados su afinidad intelectual con él, y de ese modo se ingresa a facetas que contribuyen a explicar aspectos torales de la Administración Pública mexicana.

Destacan en ese sentido, el prólogo elaborado por Amalfi Martínez Mekler, quien guarda una estrecha relación con el Maestro Martínez Cabañas. Su trayectoria profesional es expuesta por Luis García Cárdenas, quien considera más útil que un bosquejo biográfico, dar a conocer lo más importante del Maestro Martínez Cabañas, es decir, el modo en que se construyó una línea de reflexión, problematización y categorización relacionada con temas complejos e interdependientes como la economía, las finanzas, la planeación y la gestión organizacional en la Administración Pública entendida como la acción del gobierno en la sociedad. Hay también un apartado con las palabras de María García Díaz, las cuales expresan lo que representó para ella trabajar con Gustavo Martínez Cabañas y su influencia positiva durante su desempeño profesional. Posteriormente, con el título de testimonios del homenaje a Gustavo Martínez Cabañas se reproducen algunas palabras

de personas que presidieron el evento, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio de Administradores Públicos, A.C. en 1995, otorgándole como galardón el título de “Maestro de Generaciones”.

La presencia del municipio como parte activa de su pensamiento, llevó a reconocer su importancia durante los años setentas; así, en el primer capítulo del texto, El municipio en la década de los setentas elaborado por Armando Gómez Benítez, Guillermo Díaz Alcántara y Ricardo Navarro Reyna, destacan la necesidad de favorecer el fortalecimiento del gobierno municipal ante el poder central. Es en el municipio de José Azueta Guerrero, donde se implementó el programa de fortalecimiento municipal, el cual se hizo extensivo al resto del Estado de Guerrero. Asimismo, hacen referencia a los resultados del impulso que recibe dicha tarea, particularmente, al crear el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAN) perteneciente al Instituto Nacional de Administración Pública, así como la publicación de un libro sobre Administración Pública Municipal y la elaboración de los Manuales de Administración Municipal.

En el segundo capítulo, Génesis del fortalecimiento municipal en el Estado de Guerrero 1975-1981, Fernando Pérez Rasgado explica el desarrollo del Programa de Fortalecimiento Municipal y los efectos de su instrumentación en el Estado de Guerrero, partiendo de la organización del ayuntamiento para incrementar su capacidad de organizar al municipio. También describe la configuración y operación del programa de fortalecimiento municipal, así como sus antecedentes y desarrollo.

El municipio frente al reto de ordenar su propio territorio. Un estudio de caso: Cancún, municipio de Benito Juárez en Quintana Roo, es el

título del tercer capítulo elaborado por María Cristina Castro Sariñana, quien aborda las disposiciones jurídicas generales y específicas que definen el marco de actuación de las políticas en los ordenamientos territoriales y ambientales. En dicho contexto, plantea la compatibilidad entre las disposiciones del ordenamiento urbano y ecológico como un desafío para el desarrollo sustentable, así como las implicaciones de la sectorización de las políticas de ordenamiento territorial, predominando en el análisis, la circunscripción territorial del municipio de Benito Juárez en Quintana Roo.

El capítulo cuarto, Debates municipales para el fortalecimiento y desarrollo municipal en las Cámaras del H. Congreso de la Unión y del Senado de la República por Heriberto Huicochea Vázquez, analiza el debate legislativo que da origen a las reformas del artículo 115 de nuestra Carta Magna en 1983 y 1999, en el contexto del fortalecimiento del federalismo y el nuevo federalismo. Desde luego, a partir de la reforma constitucional de febrero de 1983, la institución del municipio asume más atribuciones para un desarrollo significativo. Sin embargo, como el autor lo señala, debe insistirse en la reforma de la base jurídica del municipio sobre aspectos medulares que logren alcanzar la plenitud vital del municipio en beneficio de la ciudadanía.

Por su parte, Alejandro Carrillo Castro en el capítulo quinto Gustavo Martínez Cabañas. Su aportación a la reforma administrativa de México, analiza los aportes del propio Maestro Martínez Cabañas a la administración pública en los ámbitos nacional, regional e internacional, haciendo referencia a los antecedentes del proceso de reforma administrativa en México, la cual ha sido un proceso encaminado a fortalecer la dirección política del Estado, a partir de mejorar la eficiencia y la eficacia de los sistemas de operación institucional.

Los últimos capítulos de la obra están dedicados a la reflexión en torno a características específicas que son importantes en el desarrollo institucional de la administración pública.

En ese sentido, La administración Pública: perspectiva y reflexión sobre las instituciones, es el tema desarrollado por Luis García Cárdenas, quien agrupa cuestiones como: la Cooperación para el desarrollo, la gobernanza, el gobierno electrónico o digital y la formación y capacitación del servidor público, en cuanto elementos centrales a considerar en la reforma de la administración pública.

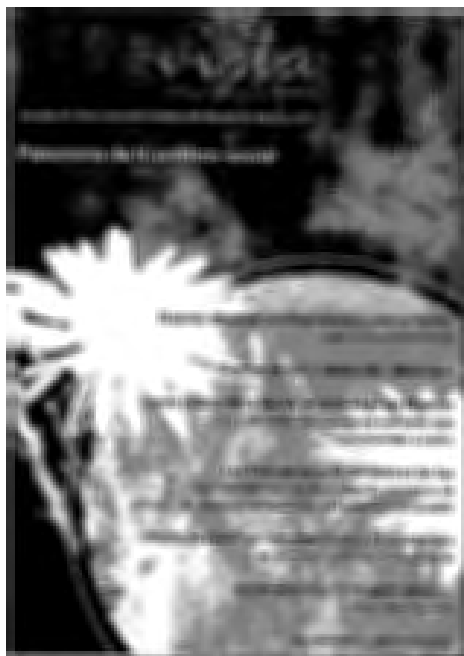
Por su parte, Ricardo Uvalle Berrones en análisis de la Nueva visión de la Administración Pública mexicana, centra su reflexión en la profesionalización del servicio público, como uno de los pilares fundamentales para el sistema institucional de la democracia. Analiza el significado del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, entorno a la modernización y el desempeño de las instituciones públicas de nuestro país.

El octavo capítulo Ética y administración pública por María del Carmen Pardo, destaca la importancia de la ética como criterio rector de un Estado fuerte y democrático, definiendo como Estado fuerte, aquel que concilia el desarrollo interno con la participación y cooperación internacional, haciendo prevalecer el factor político sobre el económico. Asimismo, afirma la autora que la redefinición de la ética debe basarse en la capacidad del Estado para conciliar intereses, sin vulnerar principios fundamentales a su interior.

Los retos del municipalismo actual. Apuntes desde las agendas ciudadanas, constituye el capítulo último del libro y es una aportación

de Ricardo Jiménez González y Carlos A. Rodríguez Wallenius, quienes contemplan el panorama actual del municipio como actor imprescindible en el perfil democrático de nuestro país. El municipio es la instancia político-administrativa próxima al ciudadano, su capacidad de gestión y de respuesta deberá incrementarse para atender la demanda social de su propio territorio.

Finalmente, el texto incluye en la sección de anexos un acopio fotográfico que registran momentos importantes en la vida del Maestro Gustavo Martínez Cabañas. El libro es un testimonio que se inscribe en el terreno de las aportaciones académicas, institucionales y profesionales, destacando la contribución de una personalidad que supo orientar, producir y debatir con inteligencia en el campo de las ciencias administrativas. Es, por tanto, un libro valioso para efectos de consulta y utilidad tanto para los estudiosos como para aquellos que desean seguir la ruta de la Administración Pública en su dimensión espacial y territorial, con base en una sólida referencia de lo que significan las aportaciones del Maestro Martínez Cabañas.



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





contenido

ENSAYOS

**EL SIGNIFICADO DEL BINOMIO ETICA Y POLÍTICA
EN LA CONCEPCIÓN DE NORBERTO BOBBIO**

José Martínez Palacios

- 9 -



FEDERALISMO

Rosendo Rivas Martínez

- 23 -



**HEGEMONÍA Y LEGITIMIDAD.
UNA PROPUESTA DE REVISIÓN TEÓRICA**

Manuelito Véliz Cruz

- 53 -



**LA MUNICIPALIZACIÓN.
¿UNA FICCIÓN O REALIDAD VIRTUAL?**

Jorge Roberto Arceles Meyer

- 91 -



**LA PARADOJA DE LA TRANSICIÓN MEXICANA.
¿PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN DEMÓCRATAS?**

Juan Carlos Villareal Martínez

- 109 -



**MODELO ELECTORAL INTEGRAL
(NOTAS PARA UNA ESTRATEGIA ELECTORAL Y
COMUNICACIONAL)**

Edurne García González

- 137 -

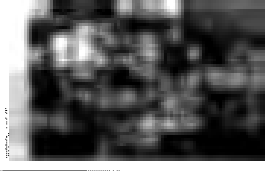


cemapem@hotmail.com

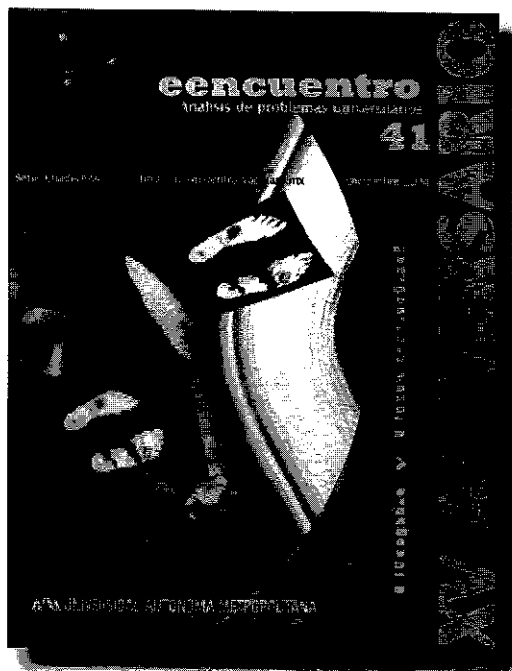


Contenido

Exposición "Imaginación y cultura de la Zona Metropolitana del Valle de México. Miguel Alemán (Guad. Carlos Anaya) Gómez. 5	Intervención del Dr. Rodolfo Turián en la apertura de trabajo del Foro Nacional de Geografía 2001. 99
Aspetivos de la Urbanización en el País de México. Rangel, G. y González Galisteo. 43	Nicaragua en la veinti y restauración. García, Virginia Parada Bachi. 101
Habitación Arquitectónica y urbanismo en el siglo XXI. A. Rojas Trucheta Cascoy. 59	Reserva del Consejo de Administración 2004 de la Asociación Mundial de las Grandes Montañas. Hernández, Diana Tracheta Cascoy. 116
Proyecto Socialista de Apoyo a la creación de zonas urbanas en el sector. Raúl de Jesús Pineda y Javier Rivas Barajas. 63	Distrito de Sanagral (Pajonal). Arturo Sánchez Rojas. 118
Quinta Urbanización. Víctor Menéndez. Arturo Sánchez Rojas. 90	Identificación y desarrollo. César Camacho Gómez. 120
Los y Pájaros urbanos y los cambios de uso de las ciudades. Susana D'Almeida Pignatta. 68	La economía de la región urbana en Sonora. Turián. 129
El estado de la humanización de la ciudad. Bja. Angelica Lima Ferrer. 64	Gobernanza Metropolitana en el Distrito Federal de la Ciudad de México. María Jiménez. 124
Noticias 60	Comisión de Gobernación Metropolitana, Infraestructura, Educación y Desarrollo. Raúl González. 121
La zona de desarrollo en el DF, en el Estado de México y en la zona de desarrollo de la zona de desarrollo. Raúl de Jesús Pineda, Carlos García Pardo. 80	Comisión de "Ciudad del Agua". Atención y preparación. Alberto del Real González. 133
Sego XXI. Seguros y más de la gestión de recursos en el Estado de México. Alfonso Navarro Pardo. 92	Notas y comentarios. Una guía al funcionamiento y al desarrollo de las municipalidades. Gustavo García Villareal. 136
La técnica y las ciudades. Una y cultura en el siglo XXI. Arturo López Pineda. 96	Memoria de Consejo del Consejo y de las Comisiones de la Zona de Desarrollo. Arturo Sánchez Rojas. 142



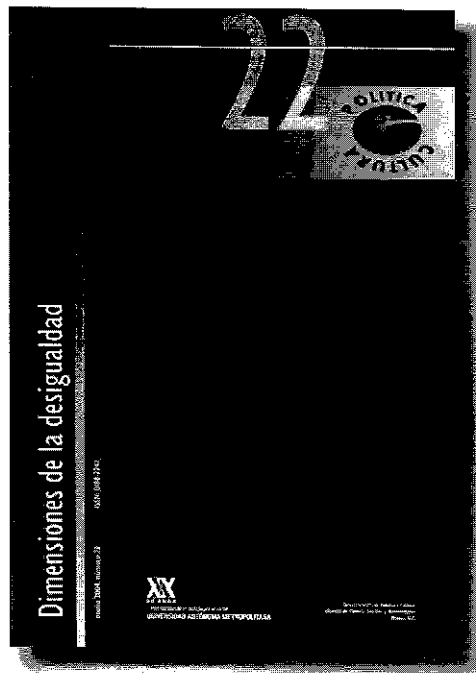
cemapem@hotmail.com



Índice

- | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>6</p> | <p>Presentación
Mauricio Andrés Gamboa
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 35</p> <p>Utopía y anti-utopía en la enseñanza
Luc María Gómez Ávila
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 39</p> <p>La Utopía de la Universidad
Óscar Sánchez Torres
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 18</p> <p>La Universidad sujeta,
Utopía para el Renacimiento
Miguel Ángel Cordero
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 25</p> <p>Utopía e Intelectualidad
La enseñanza de física profesional
Ana Jirachi Abar
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 28</p> <p>Crecencia y valores en el postgrado,
otra Utopía en la formación
Eusebio Daniel Piñero
Florencio Rodríguez
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 30</p> | <p>7</p> <p>8</p> <p>9</p> <p>10</p> <p>11</p> | <p>Microsocialización de la Educación,
Utopías frente al modelo global
Laura Eugenia Nájera
Universidad Pedagógica Nacional, México
Página 44</p> <p>Utopías globales y los entornos
virtuales de aprendizaje
Jorge Azeite Nájera y Capote
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 54</p> <p>Utopías y planeación
de la transformación universitaria
Zelma Kásemir Malinowska
Universidad de Querétaro, México
Página 63</p> <p>INVESTIGACIÓN
EDUCATIVA</p> <p>Las comunicaciones digitales
y la oportunidad de promover
la renovación de las ciencias
de la comunicación
Orlando Jara
Centro Tecnológico de Estudios Superiores Metropolitano,
campus Escobedo de México, México
Página 71</p> <p>Encuentro en sus cuarenta años:
Un árbol frondoso con más de 40 ramas
El Anillo Terrestre Castro
Universidad Autónoma Metropolitana, México
Página 89</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

diciembre



Índice

POLITICA Y CULTURA

La teoría

Las raíces de la desigualdad: un enfoque multidimensional *Luis Hernández* 7

La socioeconómica

Pobreza y asigna en una villa nueva mexicana *Maria Eugenia Cruz* 21

Cómo rebuscarse: trabajo informal en tiempos de crisis *Alfonso Martínez* 35

La política

Cultura política y desarrollo: los municipios de México *María Julia Rodríguez* 49

POLITICA Y CULTURA

La cultural

El poder y los discursos: las mujeres zapotecas de Roberto Barrios *Alejandra Aranda Díaz* 125

Mujeres con discapacidad y su derecho a la sexualidad *María del Pilar Ortiz Pérez* 147

La expresión de minorías sexuales desde la inequidad de género *Luis Ortiz Hernández* 161

Adoranzas negras: la poeta negra triguana del siglo XX *Nicolás Roberts* 185

Artes y cultura

Matemáticas y ciencias sociales

Matemáticas y desigualdad en la valoración de la desigualdad *Carlos López Ruiz y Humberto Villegas Rodríguez* 198

Diverso

¿Acercamos "Desigualdad y reforma del Estado" *Carlos López Ruiz y Agustín Ferrás Méndez* 227

Resúmenes/Abstracts

Colaboradores(s)



**EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO**

Convoca al

PREMIO
iapem
2004

TRADICIÓN Y EXCELENCIA

Objetivo general:

Fomentar el estudio de la administración pública, contribuyendo al desarrollo de una cultura de calidad en el servicio público, mediante la realización de investigaciones teóricas y teórico-prácticas que promuevan el desarrollo en los campos del área publiadministrativa.

Objetivos particulares:

1. De las investigaciones teóricas:

Impulsar la realización de investigaciones teóricas de calidad que contribuyan, desde un punto de vista sólidamente disciplinario o multidisciplinario, al estudio y comprensión de la evolución, actualidad, tendencias y prospectiva de la administración pública estatal y municipal.

2. De las investigaciones teórico-prácticas:

Estimular la realización de investigaciones de calidad que centren su interés en la formulación de propuestas teórico-prácticas, que contribuyan al desarrollo de las administraciones públicas, con especial énfasis en el Estado de México.

La presente convocatoria se regirá por las siguientes **Bases:**

PRIMERA. Podrán participar los asociados del Instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en contribuir a mejorar la administración pública estatal y municipal a través de la vinculación de la investigación teórica y de su aplicación práctica.

SEGUNDA. Los trabajos de investigación, estudios de caso o aplicación, podrán abordar con énfasis en el Estado de México y/o alguno(s) de sus municipios, temáticas propias de administración pública o ciencias afines.

TERCERA. De los trabajos:

1. Deberán presentarse en español, en original impreso y seis copias, adjuntando versión electrónica en disco de 3.5 o CD.

2. Las investigaciones deberán tener una extensión mínima de 120 páginas y máxima de 300 con texto a una cara (incluyendo cuadros, gráficas y mapas), en tamaño carta, interlineado a doble espacio, en tipo de letra Arial en 12 puntos.

3. Deberán remitirse bajo seudónimo, suprimiendo cualquier elemento que identifique en su interior al(os) autor(es), quien(es) acompañará(n) con un sobre cerrado (con la leyenda Identidad) los datos necesarios para su identificación: seudónimo, título de la investigación, nombre completo, domicilio, teléfono (s), dirección electrónica y síntesis de currículum vitae.

4. El plazo de entrega de trabajos finaliza a las 18:00 horas del día 31 de mayo de 2005, y podrán entregarse directamente en las instalaciones del IAPEM, o remitirse por correo certificado o por servicio de paquetería especializado, a las oficinas centrales o a las Delegaciones Regionales del Instituto de Administración Pública del Estado de México (consultar direcciones al final de la Convocatoria).

5. Los concursantes recibirán un comprobante de recepción de sus trabajos, previa constatación de que cumplen las Bases de la presente Convocatoria.

6. Los sobres cerrados con los datos señalados en párrafos anteriores, deberán ser dirigidos a Premio IAPEM 2004. Tradición y Excelencia,

mismos que serán remitidos al Notario Público para su resguardo, quién levantará el acta y dará a conocer la identidad de los participantes, una vez que el Jurado emita su veredicto después de valorar todos los trabajos presentados.

CUARTA. *No podrán concursar:*

1. Los trabajos en cuya elaboración hubiesen participado más de 3 personas.
2. Las investigaciones Teóricas y Teórico-Prácticas Institucionales o aquellas contratadas por alguna dependencia o entidad pública o privada, que no cuenten con la autorización por escrito del representante legal.
3. Las que hubiesen sido publicadas o galardonadas en certámenes previos o promocionados al mismo tiempo que al presente u otros.
4. Manuales, monografías, guías e instructivos.
5. Aquellas personas que hubiesen recibido el Premio IAPEM en certámenes anteriores; que se encuentren trabajando en el Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., o que formen parte de su actual Consejo Directivo o Comité de Trabajo.

QUINTA. No se devolverán originales ni copias de los trabajos registrados.

SEXTA. Podrán inscribirse tesis que sirvan para obtener un grado académico en administración pública o en disciplinas afines, siempre y cuando sus bases y planteamientos sean actuales y no hayan sido publicadas.

SEPTIMA. Los criterios de evaluación de las investigaciones teóricas y teórico-prácticas, serán los siguientes:

1. Vinculación del contenido del trabajo con los objetivos del Certamen.
2. Originalidad.- Carácter innovador del trabajo.
3. Relevancia.- Aportaciones teóricas y/o prácticas que coadyuven a la solución de problemas actuales de la gestión pública con énfasis en el ámbito local.
4. Rigor metodológico.- Comprende lo relacionado a la sustentación teórica y manejo de los referentes teóricos y empíricos; congruencia en el desarrollo de los planteamientos teóricos y el manejo de fuentes, estudio de casos y análisis de información de primera mano y/o fuentes secundarias; análisis, interpretación, elaboración de conclusiones y manejo de referencias y citas de las fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales, electrónicas, técnicas y estadísticas, de acuerdo a cada caso.
5. Estilo.- Claridad y coherencia en la exposición y manejo adecuado del lenguaje.
6. Oportunidad.- Vigencia de la información.

OCTAVA. Del Jurado:

Se integrará un sólo Jurado para dictaminar sobre los trabajos presentados, mismo que estará conformado con un representante de cada una de las instituciones que se mencionan a continuación, que será profesional o investigador especializado en administración pública, preferentemente con conocimientos relacionados con experiencias y avances publiadministrativos en el Estado de México:

- Gobierno del Estado de México.
- Universidad Autónoma del Estado de México.
- Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- El Colegio Mexiquense, A.C.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

NOVENA. El Jurado será presidido por el Presidente del Consejo Directivo del IAPEM; el Secretario Ejecutivo del mismo fungirá como Secretario en la sesión en que se determinen los resultados.

DECIMA. El Jurado podrá eventualmente, declarar desierto tanto el Premio como la Mención Honorífica, si considera que los trabajos presentados no cumplen con los términos establecidos en esta Convocatoria.

DECIMOPRIMERA. El dictamen del Jurado será inapelable y se dará a conocer el 8 de agosto de 2005, a través de la página electrónica del Instituto y en listas que se publicarán en las sedes del IAPEM.

DECIMOSEGUNDA. *De los premios y distinciones:*

Los premios se dividen en tres galardones que consisten en:

- Primer Lugar: \$100 000.00 (cien mil pesos M. N.) diploma y publicación de la obra.
- Segundo Lugar: \$ 50 000.00 (cincuenta mil pesos M.N.) y diploma.
- Mención Honorífica: Diploma y una colección de publicaciones del IAPEM.

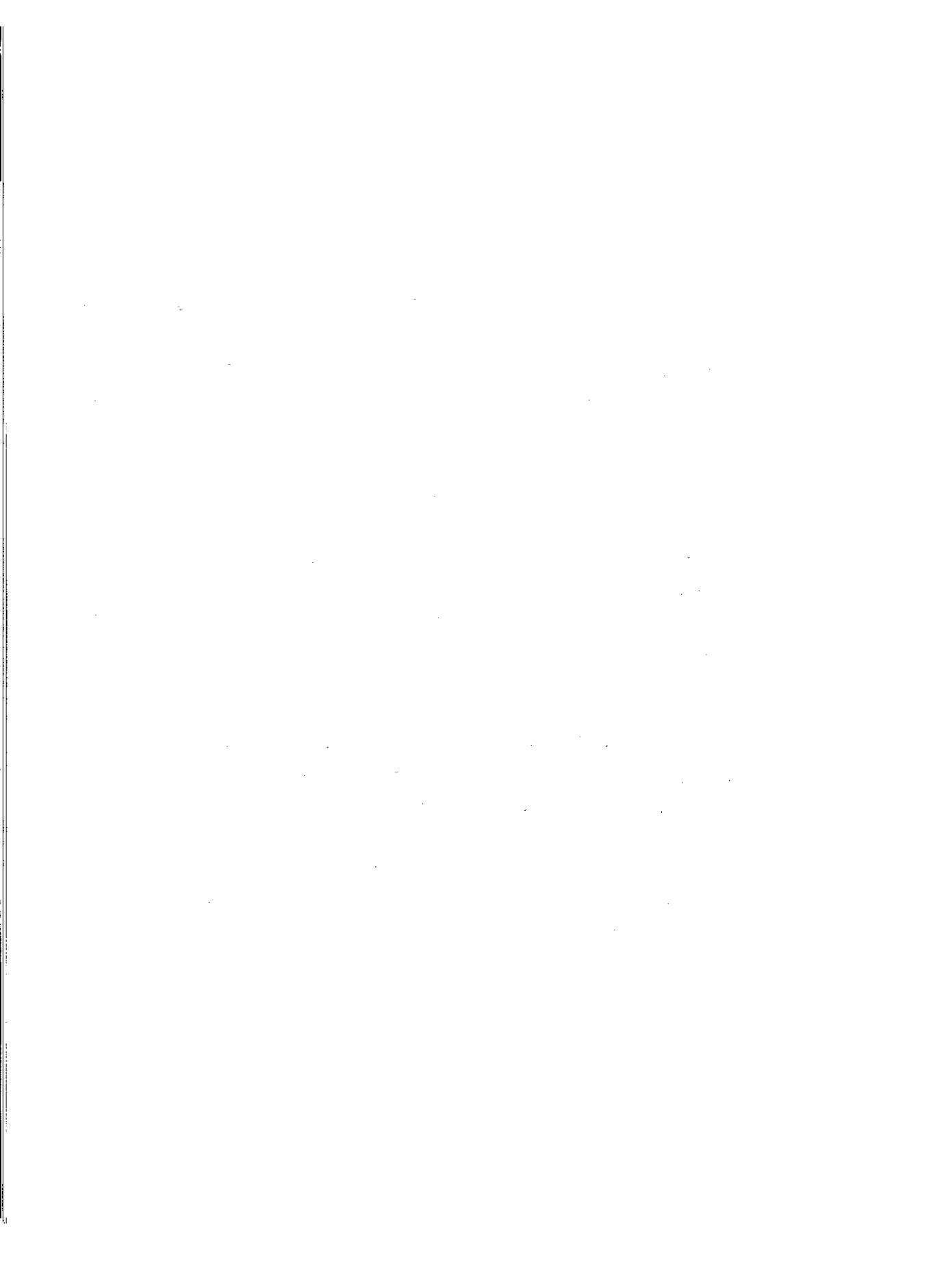
DECIMOTERCERA. *De la publicación:*

El Instituto se reserva el derecho de publicar los trabajos que el Jurado expresamente recomiende. El (los) autor (es), al registrar su trabajo, reconoce(n) que lo hace(n) bajo el entendido de que, si resulta(n) galardonado(s) cede(n) al IAPEM los derechos de autor sobre sus respectivos trabajos registrados.

DECIMOCUARTA. En su caso, para la publicación del (los) trabajo(s) galardonado(s), el (los) autores deberá(n) atender puntual y oportunamente las recomendaciones indicadas por el Jurado.

DECIMOQUINTA. A criterio de la mayoría de los integrantes del Jurado podrán publicarse y/o otorgarse otra clase de distinciones a alguna(s) de las investigaciones.

DECIMOSEXTA. Todo asunto relativo al certamen Premio IAPEM 2004, no previsto en esta Convocatoria, será resuelto por el H. Jurado Calificador.



Revista Iapem No. 60. Se terminó de imprimir en el mes de Abril del 2005, en los talleres de Gráficos Impresos, ubicados en Sor Juana Inés de la Cruz No. 602 Sur, Col. Cuauhtémoc, C.P. 50130, Toluca, México. Tel.: 213 11 14 y 213 11 24, graficosimpresos@prodigy.net.mx El tiraje fue de 500 ejemplares.