

# Instituto de Administración Pública del Estado de México

## Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera  
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas  
VICEPRESIDENTE

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

Luis Videgaray Caso  
TESORERO

Sergio R. Chavelas Maruri  
SECRETARIO EJECUTIVO

## Directorio

Isidro Muñoz Rivera  
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri  
SECRETARIO EJECUTIVO

### COORDINADORES

Constanza Márquez Aguilar  
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

Carmen B. Díaz Iza  
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle  
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez  
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

Rafael M. Navas Camacho  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

### DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria  
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González  
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar  
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete  
TOLUCA

## Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones  
PRESIDENTE

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

Adriana E. Bazán Trousselle  
SECRETARIO TÉCNICO

## Edición

© **Revista IAPEM**  
Instituto de Administración Pública del  
Estado de México, A.C.

Director de la Revista  
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación

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](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página web: [www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso  
Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

**Revista IAPEM.** Impresa en Toluca, México,  
(agosto 2008)

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

Diseño Editorial: IAPEM  
Fotografía de portada:  
Héctor F. Cortés Mercado

## **Editorial**

El desenvolvimiento de las instituciones administrativas tiene como referente contextual el mundo de la globalidad en las facetas de Estados nacionales organizados en bloques regionales, la intensificación de las relaciones integubernamentales, la dinámica de la economía de mercado, los ciudadanos activos y las sociedades contestatarias. Es, sin duda, un mundo de alta complejidad que demanda capacidades demostradas para que sea gobernado. En este sentido, las instituciones administrativas son generadoras de capacidades que deben aplicarse a las tareas de dirección y coordinación para asegurar la eficacia en la sociedad y en las economías abiertas de mercado. Los retos de la globalidad se relacionan con el rumbo que las instituciones son capaces de producir, con objeto de que la vida comunitaria sea más próspera y efectiva.

Los rendimientos de la vida productiva, así como la distribución de los beneficios, son compromisos importantes para dar paso a expectativas del desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Esto significa que las tareas de gobierno se desarrollan en el universo de ventajas y restricciones que son parte medular en la vida de los sistemas políticos y sociales. La certeza de las ventajas comparativas no es un hecho dado, sino que debe conseguirse a pesar de los obstáculos que surgen de manera prevista e imprevista.

Las tareas de gobierno tienen ante sí horizontes que se desarrollan en un marco de relaciones de tensión y cooperación; contradicciones y acuerdos; beneficios y carencias; este panorama indica que

gobernar en la actualidad es una tarea que no tiene reglas fijas ni moldes idóneos, sino que las realidades entendidas como problemas, no admiten una visión totalizadora que permita asumir posturas invariables. La realidad tangible es contrastante, motivo por el cual no existen modelos de predicción que permitan considerarla sobre bases son inamovibles. En consecuencia, las tareas de gobierno se han de situar en el centro de complejidades crecientes, las cuales deben ser institucionalizadas por las organizaciones administrativas, entendidas como medios del quehacer gubernamental que se encargan de convertir los problemas en soluciones.

El papel de las organizaciones administrativas es de relevancia creciente, dado que son las que tienen a su cargo la producción, diseño e implementación de las capacidades de buen gobierno. En el tiempo actual, la Administración pública desarrolla tareas intensas sobre la base de la racionalidad técnica y política. Una y otra responden a imperativos de orden económico, político y social, que es necesario considerar en todo momento para definir los tipos de respuesta que deben adoptarse.

La racionalidad técnica y la racionalidad política son medios importantes a considerar debido a que cada una proporciona elementos de orden, congruencia y eficacia para analizar problemas y definir soluciones. No hay pues dicotomía entre racionalidad y racionalidad política porque responden a la lógica del poder gubernamental, el cual tiene su razón de ser en la vida institucional del Estado.

La lógica del poder gubernamental tiene sustento en la naturaleza técnica y política del Estado, lo cual implica, que éste es una “obra de arte” que debe mejorarse continuamente para que sus capacidades de respuesta sean más eficaces. En este sentido, el Estado es también una obra administrativa que debe entenderse en la complejidad del mundo de la racionalidad que le corresponde y que es fundamental para diseñar respuestas y soluciones en razón de los fines y medios que tiene a su alcance.

El Estado como obra administrativa es portador de capacidades múltiples que tanto los políticos como los servidores públicos aprovechan para llevar a cabo la obra de gobierno. Para el político, el Estado es un tipo de organización que tiene recursos, decisiones y acciones que se han de aprovechar para dar cumplimiento a las metas colectivas. Es el Estado, la organización más sobresaliente de la vida pública, dado que se encarga de impulsar el desarrollo de la sociedad con base en la economía de mercado y las políticas del bienestar. Para los servidores públicos, el Estado es la institución que cumple las tareas de orden general, atendiendo a la eficiencia y la responsabilidad.

En este sentido, los servidores públicos son los responsables directos de la administración de la sociedad, porque se encargan de elaborar los planes y políticas para dar cumplimiento con la oferta de gobierno. Lo relacionado con la dirección, la programación y el control, son funciones que desarrollan para ordenar la acción del Estado sobre

la base de la congruencia entre medios y fines. La tarea efectiva del Estado depende de los servidores públicos, dado que tienen el compromiso de cumplir los objetivos de las políticas públicas.

Así pues, la obra administrativa del Estado corresponde tanto a los políticos electos como a los servidores públicos; de ahí los esfuerzos por mejorar su capacidad de respuesta en el mundo de la pluralidad y la diversidad, que es el origen de las políticas públicas que la sociedad necesita para su mejor desarrollo.

En el tiempo de la globalidad y la transformación democrática del poder, los Estados tienen que ser más eficaces para que no sean rebasados por las condiciones que imponen el mercado, la política y la participación de los ciudadanos. Son múltiples los retos que los Estados encaran para asegurar su conservación y sobrevivencia. No hay en consecuencia, margen para improvisaciones ni para dilaciones; los cambios -apertura, competencia, regionalización- que la globalidad impone obligan a que las instituciones administrativas sean más capaces en el diseño e implementación de las políticas públicas. De los Estados depende que la eficacia de la sociedad sea continua, lo cual implica que los medios de administración, así como las políticas gubernamentales, tengan incidencia positiva en los diversos ámbitos del quehacer social y productivo.

La tesis de menos Estado y más sociedad debe sustituirse por más calidad institucional del Estado

para que mejore la calidad de vida en la sociedad. La calidad del Estado es al mismo tiempo la calidad de la Administración pública, dado que ésta es la organización que se responsabiliza de cumplir los objetivos compartidos para favorecer un ambiente de ventajas sustentadas en relaciones de equidad y bienestar. El dilema innecesario entre más sociedad y menos Estado, así como más mercado y menos Administración pública debe reemplazarse; no hay duda de que la tarea del Estado es imprescindible para la sociedad y el mercado porque es el generador de las reglas del juego que se requieren para garantizar la certidumbre que los agentes productivos demandan para ser eficientes; en consecuencia, las acciones que la Administración pública desarrolla son indispensables tanto para la sociedad como el mercado debido a su relación de interdependencia.

En consecuencia, los rumbos de la globalidad exigen de la cooperación eficiente del Estado y el mercado y en ese contexto, las instituciones administrativas cumplen con tareas de estímulo, promoción y regulación para que los diversos agentes económicos, políticos y sociales se desenvuelvan en un ámbito de certidumbre y estabilidad.

El desarrollo de la sociedad y la conservación del Estado necesitan de capacidades de dirección y administración que sean efectivas para superar restricciones y cumplir con los proyectos de vida que han definido los distintos actores de la vida comunitaria. En uno y otro caso, la capacidad de dirección y administración es fundamental para

asegurar que los puntos vitales de la vida pública sean cumplidos con eficiencia y responsabilidad. La dirección de la sociedad así como la administración de la economía, son tareas que necesitan apoyo de parte de los políticos y los servidores públicos para que se incentive la participación de los agentes sociales y políticos en la construcción de las metas colectivas. Las metas colectivas son importantes para definir la agenda de los compromisos institucionales que deben cumplirse con base en problemas y expectativas. Las metas colectivas indican cómo el Estado y la Administración se comprometen con lo público de la sociedad y con los alcances que las políticas públicas tienen en el mundo de las demandas que compiten entre sí para conseguir atención y recursos desde el poder público.

En este sentido, la Administración pública tiene compromisos que se vinculan con las condiciones de vida de la sociedad y con la consolidación del Estado entendido como la organización política de la sociedad. Los caminos de la vida pública tienen como característica que hay problemas complejos que demandan sapiencia y pragmatismo para que se aborden con eficacia y oportunidad. En consecuencia, la misión de la Administración pública es de gran responsabilidad, tomando en cuenta que se relaciona con los sectores y campos del quehacer público que aportan bienes y servicios que son indispensables para el desarrollo económico y las políticas del bienestar.

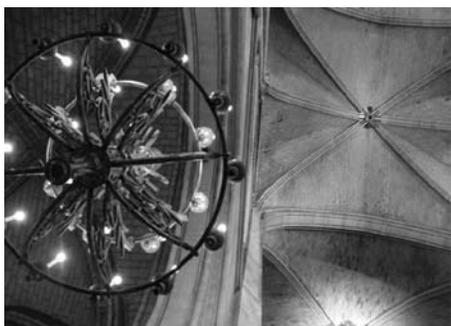
Se analizan en el presente número temas relacionados con la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en las políticas públicas, los retos de la toma de las decisiones en la definición e implementación de las políticas públicas, la transformación de la Administración y gestión públicas considerando la nueva relación del Estado y la sociedad, la importancia del gasto público basado en políticas públicas, la relevancia de la política de transparencia en el Estado de México, la relación asimétrica entre globalidad, tecnología y sociedad y los desafíos de la Administración pública en los gobiernos locales.



## Contenido

<b>Artículos</b>	<b>13</b>
<b>Participación y corresponsabilidad ciudadana en el proceso de políticas públicas</b> <i>Juan Antonio Enciso González</i>	<b>13</b>
<b>Un reto crucial para la Administración Pública en las democracias de Latinoamérica. El proceso de toma de decisiones para la definición e implementación de las políticas públicas.</b> <i>Javier Osornio</i>	<b>51</b>
<b>Las transformaciones de la Administración Pública y la evaluación de la gestión pública</b> <i>Sergio Esteban Martínez</i>	<b>103</b>
<b>Gasto público basado en políticas públicas ¿Hasta dónde hemos avanzado en México?</b> <i>Laura Sour</i>	<b>137</b>
<b>La administración de la pobreza en México</b> <i>Gilberto Calderon Ortiz</i>	<b>167</b>
<b>Retos de la transparencia en el Estado de México</b> <i>Rolando Barrera Zapata</i>	<b>215</b>
<b>Ambivalencia de fenómenos simultáneos o en sincronía: Globalización, tecnología y sociedad.</b> <i>Adriana E. Bazán Trousselle</i>	<b>245</b>
<b>La Administración Pública tradicional y los desafíos de la globalización en el siglo XXI. Un acercamiento a los gobiernos locales</b> <i>Jesús Juan de Dios Gastélum Celaya</i> <i>Ramón Francisco del Cid Navarro</i>	<b>263</b>

<b>Agenda Glocal</b>	<b>297</b>
Ley de protección a la salud de los no fumadores en el Distrito Federal	297
<b>Numeralia</b>	<b>325</b>
Inflación	325
<b>Reseña de Libro</b>	<b>329</b>
La trascendencia del Estado y la Administración Pública en la esfera social y pública <i>Noé Pérez Bello</i>	329
<b>Criterios para colaborar en la Revista IAPEM</b>	<b>335</b>
<b>Revistas de interés</b>	<b>341</b>



## Abstract

### **Participación y corresponsabilidad ciudadana en el proceso de políticas públicas**

*El autor analiza la importancia de la participación y la corresponsabilidad ciudadana en los asuntos públicos, con base en un perfil más activo y organizado de la sociedad contemporánea, con el objeto de superar las estructuras centralizadas, verticales y burocráticas de autoridad, las cuales limitan la iniciativa, capacidad y organización de los ciudadanos en el diseño, cumplimiento y evaluación de las políticas públicas, entendidas como el medio que permite la cooperación de la autoridad y los gobernados en la atención de los problemas colectivos, con el fin de articular soluciones más efectivas y democráticas.*

**Juan Antonio Enciso González\***

*Palabras clave: Autoridad, ciudadanos, democracia, políticas públicas y participación.*

*The author analyzes the importance of the participation and the citizen joint responsibility in the public subject, with base in a more active and organized profile of the contemporary society, in order to surpass the centralized, vertical and bureaucratic structures of authority, which limits the initiative, capacity and organization of the citizens in the design, fulfillment and evaluation of the public policies, understood like the means that allow to the cooperation of the authority and the governed ones in the attention of the collective problems, with the purpose of to articulate more effective and democratic solutions.*

*Key words Authority, citizens, public democracy, policies, and participation.*

*\*Candidato a Doctor en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.*

## *Introducción*

A partir de su configuración, las sociedades modernas han mantenido un ritmo evolutivo constante y en décadas recientes hasta vertiginoso. La sociedad cada vez más consciente de su propio paradigma de supervivencia, se ha venido (re)-organizando permanentemente para enfrentar en forma simultánea dos frentes de batalla: uno, los retos que implica sobrevivir a la lógica en ocasiones voraz de los mercados de recursos, producción y consumo de bienes y servicios; y por otro lado, los efectos y vicisitudes de la actuación de la administración pública.

En décadas recientes la paciencia de la sociedad termina de culminar por los impactos de las constantes crisis políticas y económicas, y si bien aparentemente por mucho tiempo pareciera ajena y hasta indiferente, la realidad es que lentamente pero con pasos firmes, termina exigiendo una mayor participación en los espacios públicos en la definición de su propio destino. Paralelamente, durante este periodo una serie de fenómenos asociados con el concepto de globalización económica han influenciado la estructura económica y social y la forma en que la sociedad se organiza. Lo anterior ha obligado a la administración pública a reaccionar a nuevas formas de gobernar, para permitir a su vez, la incorporación de las demandas de la sociedad en la definición de la estrategia nacional y en la forma de gobernar.

Durante este periodo, los estudiosos de la administración pública primero y políticas públicas después han propuesto una amplia variedad modelos teóricos explicativos de la lógica gubernamental, el comportamiento organizacional, los mercados y recientemente el rol del individuo y el ciudadano como participante de la actividad pública. De esta forma se ha estudiado cómo las sociedades modernas han pasado

lentamente de un gobierno controlador con unas burocracias estáticas, rígidas y verticales, hasta llegar otras más afortunadas. A un concepto de gobierno participativo, con burocracias flexibles, y horizontales.

En este trabajo se pretende resaltar la importancia actual de la participación y corresponsabilidad ciudadana (Uvalle 2005) en la configuración de lo público. Sin pretender realizar un estudio del desarrollo de los estudios de administración pública, se evalúa el rol del ciudadano desde su propia perspectiva y de los gobiernos, durante algunos de los episodios más relevantes del largo recorrido desde los estudios clásicos hasta las aportaciones recientes de la nueva gobernanza. Es decir, la evolución del paradigma de la administración pública y la burocracia de vertical a horizontal y el rol del ciudadano dentro de la misma. Lo anterior como base para proponer un modelo de participación y corresponsabilidad ciudadana dentro de un proceso de política pública, señalando algunos de los retos más importantes a los que se enfrenta, al plantearse dentro de un Estado como el mexicano, donde todavía conviven elementos de modernidad y pre-modernidad.

### *Visión del ciudadano y la sociedad*

Dentro de la visión clásica del estudio de la administración pública, cuyo centro de estudio era sobre todo la forma de organización pública y su gestión, se gesta un paradigma que habría de marcar el curso de la historia por al menos el siguiente siglo, es decir de la separación política-administración que eventualmente se referiría también al de ciencia-práctica o de normativo-empírico. Estos paradigmas influenciaron indudablemente el debate académico y el actuar de la administración pública de reflexión interna, sobre la definición de aspectos de la eficiencia en el actuar de gubernamental y de la burocracia, sobre la forma que deberían darse las organizaciones, pero que por muchos años

dejaron fuera del modelo al individuo como ciudadano, y a la sociedad en general como un actor importante en el acontecer público.

Si bien dentro de la visión clásica se buscaba mejorar la eficiencia organizativa por un lado, y por otro suponía una burocracia rígida y racional con lo cual se debería asegurar una forma de organización que implícitamente debería entregar y proveer servicios al ciudadano de acuerdo a la norma establecida. En este modelo de estructura burocrática se legitimaba el rol autoritario del gobierno, dado las fallas del mercado y su obligación de intervenir en la prestación de bienes públicos. El ciudadano es entonces un espectador, un votante, un cumplidor de las leyes y normas. En este periodo, el ciudadano se ve así mismo ajeno a la función gubernativa, es un sujeto pasivo, receptor de las decisiones que emanan de la burocracia y el gobierno en general. Aunque se dan grandes movimientos sociales, el gobierno es visto como el organizador y promotor de la vida social.

Sin pretender realizar un recuento histórico de los movimientos siguientes, cabe mencionar que las visiones que surgieron a partir de la segunda mitad del siglo pasado, para incluir una amplia variedad de temas como la economía política, la sociología, así como conceptos como el del rol de las instituciones, la racionalidad y utilitarismo del individuo, no incluyeron ampliamente a la sociedad y el ciudadano como objeto de estudio y preocupación central de la administración pública. Si bien los estudios de la administración pública ampliaron su campo para incluir otros temas, mantuvieron el interés en el sector público y su organización, y las relaciones entre la burocracia (su racionalidad y comportamiento) y los políticos. Algunos estudios de la burocracia, como los de Niskanen resaltaban más bien la relación de la burocracia con los grupos de interés, pero mantenían el enfoque sobre el comportamiento

burocrático, más que en una visión ciudadanizada de la actividad pública. La noción del individuo toma fuerza con los esquemas que resaltaban la importancia del estudio de las instituciones como parte importante de las democracias, ya que son estas las que determinan las relaciones sociales y las relaciones organizacionales entre el Estado y la sociedad. (Friedland y Alford 1999) Dentro de la visión institucional, el ciudadano y su participación en la vida pública es vista desde la perspectiva de un actor con funciones determinadas dentro de una organización racional. Surgen numerosas conceptos y teorías para entender y explicar el rol de individuo y las organizaciones.

Así la visión que naciera en la ultima parte del siglo XIX vería sus primeras criticas fuertes hasta bien entrado el siguiente siglo, principalmente por las aportaciones de Waldo y Simon. Si bien, estos autores cuestionan los principios clásicos, sus críticas están enfocadas principalmente al objeto y método de estudio, y no tanto a la visión gubernalista clásica. Así por ejemplo, Simon propone una visión positivista y conductivista del estudio de la burocracia y la organización pública, y de la importancia de la eficiencia del trabajo de la misma (Carrillo). Resaltamos solamente la visión neoclásica por considerar que con su conceptualización del individuo y organización racional, y al insistir en la eficiencia de la organización y en la toma de decisiones, se visualiza al individuo como un mero ente “racional” y “económico”, y más que un ciudadano participativo, es un centro de estudios empíricos. El individuo es alguien que no enfrenta al mundo, ni trata entenderlo (Harmon y Mayer 1999), mucho menos participar en actividades más allá de las que su interés propio le dicta. En este sentido, dista de ser un ser participativo que se interese por cuestiones comunes, actitud que necesaria para lograr una participación dentro de la esfera pública.

A finales de la década de lo ochenta, impulsados por el agotamiento del modelo de Estado benefactor aparecerían conceptos novedosos y en cierta manera revolucionarios de administración pública, que cuestionaban fuertemente el papel controlador y manipulador del gobierno. Cuestionaban no solo su incapacidad para resolver toda la problemática que económica y social, sino también su disposición de rendir cuentas a la sociedad. Estos nuevos esquemas toman muy diversas formas, al menos de estudio, y permiten por primera vez una nueva visión del individuo, destacando su papel importante en la vida pública. Mencionaremos brevemente algunos elementos de lo que se conoce como la nueva administración pública y la gobernabilidad para destacar principalmente los elementos de gobernanza, dentro de la cual el individuo y el ciudadano invierte su rol pasivo para convertirse en un socio, en un aliado del gobierno en la determinación y definición del la actividad pública.

Dentro de estos conceptos se cuestiona fuertemente el actuar de los gobiernos, más allá del área de estudio de la organización y las relaciones burocráticas y políticas. Se cuestionan los resultados de. Se propone entonces esquemas novedosos de prácticas y estructuras, pero sobre todo de visión dentro del sector público, para incluir elementos normalmente asociados al sector privado (Peters 2004). Adicionalmente se propone un nuevo esquema donde el sector público deja de ser el único ente responsable de manejar y organizar la sociedad, se proponen cambios en la estructura jerárquica de los gobiernos, y el en la forma de rendición de cuentas. En una primera instancia, la nueva administración pública sugiere no sólo una mayor autonomía técnica de las instituciones de gobierno, sino inclusive la intervención de terceros en apoyo a la función de prestación de servicios, así como una mayor eficiencia en la

rendición de cuentas. Aunque esta nueva perspectiva contemplaba una mayor eficiencia gubernamental, todavía no apreciaba la apertura hacia una mayor participación ciudadana.

El cambio de visión vendría con la aparición del concepto conocido como nueva gobernanza, impulsado por una serie de reflexiones de diversos autores, y por el hecho de que para estas fechas ya la sociedad estaba bastante organizada, y habían surgido numerosos organismos ciudadanos, privados, e independientes del gobierno que ya cuestionaban fuertemente el actuar de gobierno, y exigían una mayor participación en los asuntos de carácter público.

Existe una amplia variedad de conceptos para definir los elementos de la nueva gobernanza, señalamos algunas dimensiones y sus elementos comparativos con el orden tradicional: (Knepper, Siren, Smith 2006)

Dimensión	Conceptualización Tradicional	Conceptualización de la Nueva Gobernanza
Estructura de Gobierno	Organización jerárquica y centralizada. Burocracia rígida.	Decentralizada, participación de redes. Organización flexible y se pierde el límite entre lo público y privado.
Solución de problemática pública	Por programa bajo estrictas reglas, normas y procedimientos; directa responsabilidad del gobierno, a través de una prestación de servicios directa o indirecta.	Amplia gama de estructuras. Procesos y reglas basados en aspectos comunitarios. Prestación de servicios en forma indirecta.
Autoridad y poder	Autoridad y poder recaen en la línea y nivel burocrático. Enfoque dominante, coercido, y de poder político.	El poder y la autoridad depende de diversos factores como geográficos, territoriales, límites nacionales e internacionales. El conocimiento, la persuasión, la negociación y colaboración sustituyen el enfoque dominante.
Responsabilidad	Centralizada, jerárquica, regulatoria, procedimental, basada en procesos. Medida en forma analítica de resultados de programas.	La responsabilidad se dispersa y comparte. Se vuelve horizontal. Los resultados se basan en cuanto al beneficio de la comunidad.

(continúa)

Dimensión	Conceptualización Tradicional	Conceptualización de la Nueva Gobernanza
Herramientas de la acción pública	El gobierno como principal actor, herramienta a utilizar de acuerdo al programa, pero de acuerdo al modelo burocrático.	Múltiples actores, las herramientas se evalúan tomando en cuenta factores políticos y sociales.
Habilidades del Administrador Público	Supervisor, administración jerárquica, habilidades administrativas, preparación de presupuestos, eficiencia, logro de objetivos.	Se requieren habilidades de facilitadores, y de capacidad para coordinar redes y coaliciones. Habilidad para negociar con múltiples actores e intereses sociales, económicos y políticos. Habilidad para prestar servicios y el logro de objetivos dentro de una complicada estructura de redes y actividades.
Participación del ciudadano	Pasivo, actor secundario, votante, causante de impuestos y receptor de servicios. No participa en la actividad pública.	Participativo, informado, dispuesto a aceptar derechos y responsabilidades. Consciente de su importancia, exigente y negociador.

(finaliza)

Dentro de este nuevo esquema, el gobierno admite su incapacidad para resolver toda la problemática económica y social que demanda la sociedad. La organización tradicionalmente jerárquica, y centralizada, se flexibiliza y alienta la participación de redes de ciudadanos y organismos. La burocracia rígida ahora se flexibiliza para convertirse en un actor participativo, recupera su visión pública más que gubernamental, es un aliado del ciudadano, y el político, si bien no necesariamente pierde el control, se tiene que preocupar más por su propia legitimidad, pues la rendición de cuentas toma una mayor dimensión. Ante la problemática pública, la sociedad participa tanto en la definición de la misma. Cuando antiguamente se utilizaban programas estrictos, controles presupuestarios bajo la directa responsabilidad del gobierno, ahora se amplía la gama de posibles estructuras participativas, se flexibilizan y amplían los criterios para incluir en la solución de las problemáticas aspectos comunitarios. Se permite una mayor prestación de servicios indirectamente, a través de organismos independientes.

La autoridad y el poder de estar relacionados al nivel y jerarquía burocrática ahora depende de diversos factores como geográficos, territoriales tanto nacionales como internacionales. El enfoque

dominante del sector público ahora se flexibiliza ante elementos como persuasión, negociación y colaboración. La responsabilidad del gobierno como actor principal se comparte. De la responsabilidad basada en estrictos programas analíticos, ahora incluye elementos pensados en la comunidad. Los programas se desarrollan con la colaboración de múltiples factores políticos, económicos y sociales. Así, el esquema normativo y procedimental rígido, da paso a un esquema negociado de acuerdo al problema y programa a utilizar. El administrador público debe desarrollar habilidades para facilitar y coordinar una amplia gama de redes y coaliciones privadas y públicas. Se requiere capacidad de negociación, y de visión y logro de objetivos dentro de una complicada estructura participativa.

La participación privada se vuelve un elemento no solamente posible, sino indispensable. Surgen actores y se profesionalizan las organizaciones que ahora forman redes, donde se combinan elementos públicos y privados para la definición y solución de problemáticas. Surgen nuevos participantes, y la sociedad se convierte en el centro de la atención pública. El gobierno es un elemento más del escenario social. Se vuelve un coordinador, un facilitador, un socio, un participante relevante en el proceso de solución de problemática. La sociedad es más participativa, más informada, y más vigilante. (Peters 2004). El ciudadano ya no es solo el votante de antaño, sino que ahora esta dispuesto a participar mas activamente, admite sus derechos y obligaciones, es exigente y negociador.

El enfoque de la gobernanza o nueva gobernanza surge dentro de un marco democrático y como una exigencia de las sociedades contemporáneas a las deficiencias del Estado desarrollador Ahora la actuación del gobierno esta sujeta al escrutinio de una mayor cantidad de

actores políticos, económicos, y sociales y en este nuevo enfoque crece la importancia de los diversos sectores de la sociedad (Aguilar 2006). Sin embargo, es ahora importante resaltar que estas circunstancias no implican que la solución de las problemáticas económicas y sociales sea ahora más fácil y llevadera. Por el contrario, consideramos que si bien la sociedad exige ahora una mayor participación y corresponsabilidad, existen grandes retos compartidos que superar. Es decir, la gobernanza es un concepto que para su total implementación exige también a la sociedad su corresponsabilidad. Se distingue que la gobernanza esta primeramente planteada para ser implementada en un Estado democrático, republicano, moderno, con esquemas normativos claros, con mercados claros y funcionales. Requiere de mecanismos de participación y romper con viejos vicios políticos, electorales y de corrupción.

Ahora bien, es importante también señalar que la mera idea de la gobernanza no es de ninguna manera la panacea para la resolución automática de la problemática de un país. Sobre todo en aquellos, como el nuestro en donde aun conviven elementos de un Estado moderno con los de un estado premoderno. En donde hay muchas diferencias socioeconómicas, culturales y territoriales. Donde han surgido grupos de interés, quienes asociados históricamente con el gobierno han privilegiado sus propias causas, y donde los mercados de bienes y servicios.

Conviene destacar algunos aspectos coyunturales y estratégicos del contexto político actual que inciden en la efectividad de toda actividad que involucre los sectores público y privado en la administración, pues se enfrentan a un entorno de lo más complicado y ambiguo. México recientemente culminó un proceso que dio pauta a un cambio de partido en el poder, con lo que muchos esperaban con ello fortalecer la

democracia. Sin embargo, a varios años de distancia, pareciera ser que el proceso ha sido más lento y más complejo de lo que se esperaba. Esta incipiente democracia, o como algunos la llaman “disfuncional” ha sido utilizada más como bandera justificante de prácticamente todo tipo de posturas ideológicas y partidistas, que como un elemento para eficientar la administración pública. Adicionalmente para que una estructura democrática sea funcional, deben existir mecanismos de control entre y hacia dentro de los órdenes de gobierno, agencias, organismos independientes y demás participantes en la vida pública. Sin embargo, la practica cotidiana de la democracia mexicana apenas se podría considerar como a medias, ya que lejos de facilitar la eficiencia y efectividad de la administración y en el proceso de políticas públicas, las encarecen y obstaculizan. Aunque la Constitución Federal y la de los estados establecen un sistema competencial para las facultades y atribuciones específicas y concurrentes de la federación, los estados y los municipios, la realidad es que en la práctica los poderes, así como los partidos políticos tienen una agenda política que privilegia otros intereses, que distan mucho de eficientar la administración pública.

### ***Retos de la participación y corresponsabilidad ciudadana***

A continuación, se presentan una serie de reflexiones en cuanto a la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía desde una perspectiva de gobernanza, principalmente al referirnos al estado actual que combina elementos modernos y premodernos:

En el escenario donde se sucintan las relaciones entre la sociedad y gobierno se presentan diversos tipos de dimensiones. Existe una relación material, por medio de la cual los individuos buscan los medios materiales para su subsistencia, por medio de una relación

política donde los ciudadanos buscan garantizar la cohesión social, la generación de voluntad colectiva y el aseguramiento de garantías individuales. (Pimentel 1997).

La sociedad actual esta consciente que es el momento de exigir un mejor desempeño del gobierno el logro de sus objetivos; por tanto esta dispuesta a participar en el logro de los mismos, ya sea en forma individual o a través de organizaciones representativas. Bien, entonces una premisa básica de la cual parte la presente reflexión es que debemos entender que la participación y corresponsabilidad ciudadana son un factor positivo para el logro de los objetivos del programa o política pública donde participa. Es decir, la participación ciudadana no debe ser un elemento que distorsione la efectividad y eficiencia de los programas gubernamentales. Esto requiere de un gran esfuerzo de la sociedad. Mucho se escrito sobre la problemática que enfrenta el gobierno al lidiar con información asimétrica. Pues bien, ahora ese reto se comparte con el individuo y los grupos representativos. Las redes de participación de individuos y organizaciones deberán ser un medio no solo de propagación de información, sino de validación de la misma. El gobierno por su parte, deberá tener la capacidad de convocar y asociar a los grupos que realmente puedan aportar un valor agregado al programa o política pública. Aunque habrá muchos grupos con interés sincero en participar en alguna parte del proceso de una política pública, la realidad es que no todos tendrán la capacidad de aportar a la eficiencia y efectividad de la misma. Por otro lado, la participación de organizaciones de la sociedad, por ejemplo en la prestación de servicios públicos o en la definición de una política pública, no debe mermar la capacidad de toma de decisiones en general y en particular del gobierno, al extenderse la cadena de actores que deberán tomar decisiones sobre un tema en particular.

Dentro de un marco de gobernanza, el papel del ciudadano se amplía para convertirse en actor importante y fundamental en las decisiones y acciones de carácter público. La sociedad tendrá ahora no solo la responsabilidad de elegir a sus representantes por la vía del voto, sino que ahora también deberá dar un voto de confianza a aquellos a quien cederá representatividad, ahora por medio de grupos de individuos organizados. Ahora bien, esto implica un reto institucional importante, porque si bien los representantes públicos están legitimados ya sea por el voto o por el nombramiento oficial, la sociedad deberá ahora resolver el cómo legitimar la participación de grupos en la actividad pública. Acaso solo por la mera organización, auto nombramiento y designación como representantes de una causa social, o por medio de algún mecanismo de registro y asignación.

Han aparecido numerosas organizaciones que se hacen pasar por representantes de un grupo determinado, y en realidad lejos de privilegiar una causa social, en cambio defienden intereses personales, muchas veces al margen de la ley. Acaso habrá que crear organismos que vigilen a otros organismos, o las entidades públicas de contraloría, podrán también vigilar a los organismos de la sociedad. Por otro lado, es claro que toda institución y organización ciudadana, tiene en el fondo la búsqueda de un interés particular; es decir, si bien desean apoyar alguna causa ya sea de asistencia, definición de prioridades locales en el diseño de programas públicos o algún otro fin, también deben velar por intereses económicos y fiscales que permitan y prolonguen su existencia. Por tanto, un aspecto importante a definir por la sociedad es la forma que deberán legitimarse aquellas instituciones y organizaciones privadas representativas, tanto ante la administración pública como con el resto de la sociedad.

Es importante definir también el espacio donde se dará la participación y corresponsabilidad de la sociedad. Es decir, el individuo participa en respuesta ante la ineficacia del gobierno, por un interés legítimo o por una motivación en particular. Es decir, se debe tener muy claro por todos los actores, aquello que los legitime a participar. Por ejemplo, podemos legitimar la participación ciudadana que esta soportada por una estructura partidista, y que sin embargo busca influenciar una política social. Ahora bien, una vez que los actores estén definidos y cada uno asuma sus roles, obligaciones y responsabilidades, en quien deberá depositar la ciudadanía el liderazgo social. Acaso en el gobierno, a quien precisamente la ciudadanía le esta exigiendo que vuelva a lo público, y a quien le atribuye incapacidad de desempeño. Estarán dispuestos los políticos a ceder el control a una o varias organizaciones. Habrá que definir también otros espacios donde se llevara la acción ciudadana, por ejemplo habrá de actuar en aquellos lugares donde falla el mercado, en la prestación de bienes públicos, en la definición de la agenda pública o en alguna parte del proceso de la política pública. Por otro lado, los tres órdenes de gobiernos tienen competencias compartidas y concurrentes, lo cual les permite el desarrollo de diversos programas, la elaboración de políticas públicas y la prestación de diversos servicios. Donde cabe la asociación se pueden establecer nexos paralelos con gobiernos estatales y locales, que pueden ser de partidos distintos y privilegiar agendas públicas diferentes. La sociedad deberá tener claro que la participación y corresponsabilidad ciudadana deberá darse dentro de un marco democrático. Se tendrá que ser muy cuidadoso que no se generen incentivos perversos tanto de las organizaciones como del los actores.

La forma de organización de los individuos en grupos puede ser muy variada. Nos referiremos brevemente a las Organizaciones de la Sociedad

Civil (OSC), Organizaciones No gubernamentales (ONG) y las conocidas como Redes Ciudadanas. Las OSC y las ONG incluyen diversos tipos de entidades no gubernamentales, e independientes de partidos políticos que representan algún tipo de interés social ya sea de un grupo o una comunidad. No buscan fines de lucro ni asumir algún cargo político o público. Pretenden participar en la gestión de algún asunto público, actuar como interlocutores ante instituciones de gobierno, o participar en alguna parte del proceso de política pública. Las formales están registradas ante la autoridad y reconocidas con personalidad jurídica. Los ámbitos de participación son tan amplios como el número de organizaciones, se pueden encontrar favoreciendo diversas causas, como la lucha contra el cáncer, la protección de los niños, apoyo a campesinos, apoyo a migrantes, lucha contra la violencia familiar, protección de los derechos humanos, defensa de procesos electorales, protección del medio ambiente y prevención de diversas enfermedades. Pueden ofrecer servicios de gestión, asistenciales y técnicos, desarrollo comunitario, defensa de afiliados, o de comunidades y barrios, defensa de derechos humanos, investigación, y apoyo a pequeñas y medianas empresas. La participación de estas organizaciones puede favorecer la eficiencia gubernamental y el logro de objetivos de políticas públicas, siempre y cuando exista una red de comunicación y relación clara y definida institucionalmente. De forma que se logre que coincidan intereses dispersos de los diversos grupos en la agenda pública. Exige también que la organización tenga capacidad gerencial y conocimiento del funcionamiento de la organización burocrática gubernamental, la forma en que se asignan los recursos y los medios participativos.

Por su parte, las redes ciudadanas, se refiere a la organización de individuos que participan en forma activa en la búsqueda de un objetivo común. Se encuentran redes “formales”, es decir aquellas que están relacionadas a alguna institución, o las “informales” que están vinculadas

algún movimiento ciudadano, social o político. Existe una amplia gama de organización de redes ciudadanas. Pueden ser organizaciones de barrios, lucha social, exigencia de buen gobierno, consulta o información. Pueden ser creadas ex profeso para la resolución de un problema o la realización de un proyecto. Por ejemplo, para la remodelación de un parque o para denunciar lo que algunos consideran un fraude electoral. Funcionan como fuentes de información y en el mejor de los casos de dispersión de conocimiento. Estas redes, deberán ser incluyentes y asumir una serie de compromisos hacia con la sociedad que pretenden servir. En ese sentido, las redes de participación ciudadana, deben coadyuvar a la democracia, tener claro la realidad económica y social tanto local como regional. Deberán definir bien sus líneas de acción, sus métodos y formas de representatividad. Ahora bien, con la expansión de las redes ciudadanas, ya sea en su forma tradicional o las que recientemente han aparecido en forma virtual, a través de espacios en Internet, y que se vislumbra un gran crecimiento, se debe tener claro cómo canalizar el creciente poder político que estas organizaciones logren obtener. Por otro lado, muchas de estas redes ciudadanas, tenderán a establecer nexos con similares de otros países, incrementando su capacidad de gestión y de presión sobre los gobiernos. Esto implicara un reto mayor, pues seguramente algunas tendrán intereses encontrados, y presionaran al gobierno para incluir en la agenda pública, sus propias definiciones y conceptos. Surgen también redes de ciudadanos que alzan la voz fuerte, para exigir a sus gobiernos una mayor democracia política, véase por ejemplo el caso de la red denominada: ATINA CHILE,<sup>1</sup> desde donde los ciudadanos pueden expresar su sentir sobre la actuación de las autoridades locales, y exigen más compromiso de los partidos

<sup>1</sup>[http://www.atinachile.cl/content/view/84203/Redes\\_ciudadanas\\_se\\_entretejen\\_para\\_exigir\\_cambios\\_legales\\_pro\\_democracia.html](http://www.atinachile.cl/content/view/84203/Redes_ciudadanas_se_entretejen_para_exigir_cambios_legales_pro_democracia.html)

políticos. Esta situación exige un reto mayor, pues nos lleva a analizar como eslabonar y fusionar el interés del político, del funcionario, del ciudadano y los de la red a la que pertenece.

Dado a la creciente importancia que los grupos organizados de la sociedad han adquirido, se corre el riesgo de que si no existe una verdadera representatividad e institucionalidad democrática, los gobiernos y los políticos podrán verse tentados a buscar el favoritismo de dichos grupos, orientar recursos para favorecer solo las demandas que tendrán una mayor ganancia política, o en el peor de los casos a rendir cuentas primordialmente a los grupos organizados.

La corresponsabilidad ciudadana debe generar valor agregado para la sociedad, sino no tendría sentido su existencia. El esquema de asociación deberá asegurar que el valor del esfuerzo conjunto es más eficiente y efectivo que la sola participación del gobierno. El ciudadano participante debe tener muy claro sus competencias y el límite de actuar. Ahí donde empieza el interés por participar dentro del gobierno, ahí es donde se termina el individuo. No debe tener un doble rol, una situación como esta le restaría legitimidad y credibilidad. Por otro lado, una vez que la sociedad identifique a los grupos organizados, que derecho tendrá a exigir rendición de cuentas, y estos que responsabilidad tendrán hacia con el resto de los grupos y de la sociedad y el gobierno.

Uno de los grandes retos de las sociedades actuales es el promover que las prácticas modernas de gestión, permen en todos los ámbitos de gobierno, especialmente a nivel municipal donde se encuentran los problemas cotidianos. La sociedad en general tiene que permitir que la consolidación de la democracia traiga consigo una mejor forma de interpretación de los esquemas de gobernanza que permitan una participación social efectiva (Ramos y Reyes 2005).

Dentro del formato actual, ya existen diversas formas de participación ciudadana. Desgraciadamente aún esta sujeta a la movilización del gobierno en el poder. Se crean desde las oficinas gubernamentales una variedad de despachos de enlace ciudadano, encargados de realizar el acercamiento con el ciudadano y los grupos civiles. Encontramos una amplia variedad de títulos de oficinas, tales como la Dirección General de Enlace Social y Atención Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social, la Coordinación de enlace y fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Gobernación del Distrito Federal, o los más de 20 consejos ciudadanos creados por el gobierno del estado de Nuevo León, los Centros de Servicios estatales y municipales, o las oficinas de enlace de los gobiernos y entidades públicas. Mucho de los mecanismos actuales de participación de la sociedad es por medio de convocatorias para asistir a foros y mesas de trabajo organizadas por las oficinas de enlace para recabar información ciudadana, así como llevar a cabo ejercicios de participación en presupuestos y planes estratégicos, o en la definición de la prestación de servicios o la construcción de un bien público.

Finalmente hay que destacar que si bien la participación ciudadana y la corresponsabilidad son ya una realidad, hay que estar conscientes que para que se de una verdadera gobernanza se requiere tanto un cambio de cultura política de toda la sociedad, y sobre todo una transformación institucional. Esta última deberá normar y legitimizar la participación ciudadana. Deberá diseñarse de tal forma que no afecte la vida del ciudadano.

### ***Políticas públicas y participación ciudadana***

Es importante destacar la política pública como un elemento indispensable para eficientar la administración pública, y como uno de los espacios donde la participación ciudadana tiene una enorme área de oportunidad. A partir de su aparición en la literatura, el concepto de políticas públicas ha dado pauta a un gran debate académico y gubernamental. De ahí la relevancia de entender tanto en el gobierno y como en la sociedad no solo el concepto, la profundidad y alcance de las mismas, sino también el contexto político en las cuales serán implementadas. Es decir, se podrán tener políticas que a la vista del análisis deberían ser las adecuadas para el logro de sus objetivos, sin embargo su eficiencia y efectividad esta en riesgo si tanto sociedad como gobierno no logran tener un completo entendimiento y comunicación.

Al igual que con la participación del ciudadano en otros ámbitos públicos, su aportación en algunas de las etapas de proceso de políticas públicas deberá justificarse. Es decir, debemos partir nuevamente que el ciudadano esta informado, y que la participación organizada deberá aportar beneficios al proceso total.

El primer reto que enfrenta la participación ciudadana es entender que la política pública no es un solo momento en el tiempo, sino que esta compuesta por diversas etapas, y en las cuales puede participar por diferentes medios y acciones:

***a) Identificación y definición de los problemas a resolver con la política pública***

Esta es una etapa crucial de la política pública. En la sociedad existen numerosas situaciones conflictivas, algunas afectan al conjunto de los habitantes, pero otras en cambio a un grupo reducido. En este sentido, la comunidad tiene que tener muy claro, que no todo hecho puede ser considerado como un problema, y no todos los problemas tienen necesariamente una solución por medio de una política pública. En esta etapa de definición la sociedad podrá participar aportando información, exponiendo sus puntos de vista y consideraciones. Deberá tener conocimiento suficiente del tema, y capacidad de consenso. Esta participación ciudadana es muy importante, pues acerca al gobierno a identificar problemática real, cotidiana, la que viven en primera instancia la sociedad. Esto permitirá una mayor vinculación entre gobierno y sociedad. El gobierno deberá por su parte aceptar opiniones y sugerencias, deberá canalizar el esfuerzo conjunto y servir de mediador y coordinador. La sociedad en su conjunto deberá definir los canales de participación, los cuales deben tener una metodología que permita la recepción y análisis de información valiosa que permita una clara identificación del problema. La definición final sobre el problema debe ser aceptada por todos los grupos involucrados, y debe ser un problema viable de resolver. Es muy importante que las reglas de participación estén claras desde el principio para todos los grupos interesados, y ser muy cuidadoso en cuanto a no confundir los efectos y las causas de un problema.

***b) La definición de la agenda pública***

En esta etapa es cuando se definen aquellos problemas a los cuales se pretende diseñar una política pública. Es un hecho que no todos

los problemas y sugerencias de la sociedad podrán ser incluidos. Normalmente el gobierno, en todos sus órdenes e instituciones tiene limitación de recursos económicos y materiales. La participación ciudadana en esta etapa es muy importante, ya que es donde tratan de ejercer una mayor fuerza los grupos que tengan un interés particular en algún asunto. El reto del gobierno es tener la capacidad suficiente de negociación para comprometer a todos los grupos participantes, aun aquellos cuyas propuestas no fueron tomadas en cuenta. La agenda pública será la que marcara las líneas de acción futuras, por lo que la sociedad tiene que ser muy clara y persistente en llamar la atención para incluir sus propuestas. En esta etapa de la política pública, se requiere tener información valiosa, estratégica, confiable y técnica, dado que el cabildeo de los grupos interesados es muy importante deben de preparar argumentos lógicos y vendibles y metodologías.

Se requiere tomar en cuenta las capacidades de los participantes futuros en el desarrollo e implementación de la política pública. Se deben establecer claramente las argumentaciones del porqué es un problema, y los medios al alcance del gobierno y sociedad para solucionarlo. Así por ejemplo, aun cuando de acuerdo a datos de la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno federal, el estado de Nuevo León es uno con menor incidencia de pobreza alimentaria con 3.6 de la población, el gobierno estatal se dio a la tarea de ubicar aquellos grupos que viven en condiciones de pobreza con alta concentración en ciertas zonas del Área Metropolitana de Monterrey y en el sur del Estado. De acuerdo a estudios del Consejo de Desarrollo Social del gobierno estatal, en el Área Metropolitana de Monterrey se tiene un incidencia del 15% de pobreza patrimonial, ubicada en 53 polígonos específicos identificados como de alta incidencia de pobreza. Como se puede observar en la siguiente tabla, la ciudad de Monterrey aun concentra al menos 600,000 personas con algún grado de pobreza patrimonial, ubicadas dentro de

**13 polígonos específicos que tienen incidencias de pobreza patrimonial que va desde un 6.6 % hasta un 35.6% de la población.**

Municipio	No. de Polígono	Número de Colonias	Población Total	Población en pobreza patrimonial	% de población en pobreza patrimonial
Área Metropolitana de Monterrey			3,243,466	487,792	15
Monterrey, Escobedo y San Nicolás	51	127	358,586	101,151	28.2
Monterrey	60	45	110,819	26,612	24
Monterrey	4	17	34,880	5,977	17.1
Monterrey	66	15	30,520	6,717	22
Monterrey	53	22	30,115	5,712	19
Monterrey y Guadalupe	62	8	16,074	4,363	27.1
Monterrey	52	3	13,005	862	6.6
Monterrey y Guadalupe	50	8	7,171	1,063	14.8
Monterrey	3	8	6,884	1,265	18.4
Monterrey	2	7	6,543	828	12.7
Monterrey	1	4	6,167	770	12.5
Monterrey	49	2	5,715	1,543	27
Monterrey	48	3	3,899	1,389	35.6

Fuente: Tercer Informe de Actividades 2006. Consejo de Desarrollo Social.

Es decir, para los grupos involucrados en el combate a la pobreza es claro que se cuenta con información estadística confiable que ubica un problema de concentración de pobreza dentro del área Metropolitana. De esta información se han derivado las diferentes políticas estatales de combate a este problema.

En el siguiente cuadro se presentan algunos de los principales actores y sus intereses particulares para el problema señalado anteriormente:

Grupo	Tipo Interes
Habitantes de las colonias dentro de los polígonos de pobreza	Mejorar su calidad de vida
Lideres de colonos	Legitimidad ante vecinos
Secretaría de Desarrollo Económico y Social Municipal	Promover programas de empleo de capacitación
Consejo de Desarrollo Social Estatal	Coordinar esfuerzo en combate a la pobreza
Secretaría de Educación Estatal	Promover programas educativos
Secretaría de Salud	Promover programas de Salud
Secretaría de Desarrollo Económico y Social Municipal	Coordinar esfuerzo en combate a la pobreza
Organizaciones civiles	Participar en el desarrollo comunitario

### ***c) La formulación y diseño de la política pública***

En esta etapa es donde define cuáles serán los cursos de acción y las alternativas posibles de solución. Aquí también los grupos de ciudadanos podrán participar como expertos en diferentes temas. Igualmente existirá un debate importante sobre cuales deberán ser las mejores acciones de acuerdo a los recursos y el tiempo. Aquí la sociedad debe ser muy estricta porque los políticos trataran de marcar la pauta de acuerdo a tiempos electorales y esto puede influir en el logro de los resultados. Así mismo, se enfrentaran al problema de las competencias de los órdenes de gobierno, pues dependiendo del problema será la competencia que tendrá un gobierno o una institución para actuar. Así por ejemplo, los municipios aun tienen muchas limitaciones para llevar a cabo políticas públicas ambiciosas, tanto por el breve periodo de gobierno de tres años, y por las competencias municipales, muy enfocadas a la prestación de servicios públicos básicos.

En esta etapa es importante definir estrategias que involucren situaciones que se pueden derivar posteriores a la implementación de la política pública. Por ejemplo, la apertura comercial ha sido el eje de la política comercial del gobierno federal mexicano. En este sentido

hay una iniciativa de liberar el cruce transfronterizo de una práctica común de un servicio que ofrecen ciertos grupos coludidos con agentes aduanales conocido como “transfer”, el cual consiste en que una caja de trailer solo puede ser cruzada por equipo de transportación de ciertas empresas localizadas en la frontera, y que están “autorizadas” mas que por un mandato legal, por un mandato convencional, y el cual es rezago de viejas practicas discrecionales. Así, la iniciativa que ha mandado el gobierno federal es desregular oficialmente el cruce transfronterizo, permitiendo que cualquier camión mexicano y norteamericano pueda entregar carga directamente del otro lado de la frontera. En este esquema es importante que los grupos organizados representando a los transportistas mexicanos y los de las empresas importadoras y exportadoras participen en el diseño del esquema. Es decir, la idea es buena en el sentido que agilizara las operaciones de comercio exterior, y deberá disminuir el costo para los usuarios finales. Sin embargo, si esta medida no va acompañada de esquemas en mejora a la infraestructura de cruce de puentes no tendrá ningún impacto en la sociedad. Por otro lado, las empresas transportistas deberán estar conscientes que tendrán ahora la competencia de grupos transportistas extranjeros, los cuales cuentan con varias ventajas. Por ejemplo, si bien el cruce de fronteras se permitirá en ambos lados, los choferes de los dos países deberán hablar el idioma del otro, y respetar las reglas de transporte y carga. En este sentido, las empresas norteamericanas no tendrán ningún problema, pues muchos de los choferes actuales son de ascendencia mexicana, y por lo tanto ya hablan el idioma español. Por su parte, seguramente los choferes mexicanos que hablen el idioma ingles son escasos. Entonces en este aspecto, si este esquema no va acompañado de un programa de capacitación y aprendizaje del idioma ingles para los choferes mexicanos, las empresas mexicanas simplemente tendrán que ceder el negocio a las empresas norteamericanas.

Adicionalmente, las empresas norteamericanas tienen acceso a tasas de interés para la compra de unidades a niveles muy inferiores a los que la banca mexicana ofrece. En este sentido, si la política de apertura no va acompañada con esquemas de crédito preferencial de la banca de desarrollo, en el largo plazo la industria transfronteriza esta destinada pasar a manos de empresas extranjeras. Es decir, la buena intención de acabar con un problema de competitividad que actualmente afecta a las empresas transportistas, y a las empresas importadoras y exportadoras, podría causar otro mas grave de perdida de capacidad para las empresas transportistas nacionales. El ejemplo anterior muestra cómo la participación de los grupos en la determinación de una agenda pública es de vital importancia para la efectividad de la misma.

#### *d) La implementación*

En esta parte de la política pública los grupos participaran como exigentes observadores de que las oficinas de gobierno responsables de implementar las políticas públicas están actuando conforme a lo establecido, siguiendo los criterios definidos y utilizando el presupuesto en forma eficiente. Es posible la participación de grupos en la prestación de servicios que se requerirán, por ejemplo estudios de ingeniería o diseño de obras. La ciudadanía tiene que tener claro también, que la burocracia tiene su propia lógica de tiempos y movimientos por lo cual deberán ser muy cautelosos en sus indicaciones. En esta parte de la política pública todavía existe un gran reto de transparencia y reporte de cuentas, pues aunque ya existe el fundamento legal, no todos los organismos públicos están al día en proveer la información financiera de todos los proyectos en los que participa. Es aquí donde la ciudadanía tiene que tener muy claro su corresponsabilidad ante la sociedad. Estos

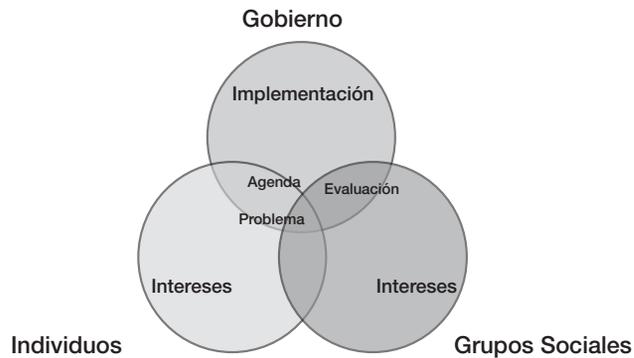
grupos que han decidió participar, se han hecho acreedores a un mandato social de la comunidad. Han aceptado el reto de representatividad que se les confirió.

### ***e) La evaluación del cumplimiento de los objetivos trazados***

En esta parte del proceso de política pública se evaluarán los resultados. Se deberá ser capaz de explicar cuáles serían los beneficios económicos, sociales, administrativos y políticos para la sociedad en general. Los grupos ciudadanos deberán aportar para asegurar que se mejorara la eficiencia y eficacia y en general la calidad del resultado de los objetivos de la política pública. Para los grupos involucrados, es importante distinguir entre la evaluación de la gestión de la política pública y la evaluación de los resultados. Desgraciadamente conforme avanza el ciclo de la política pública la capacidad de los actores va reduciendo. En este sentido, la gobernanza requiere que la sociedad participativa mantenga un alto grado de compromiso y cohesión, y no se deje en manos del gobierno solamente las últimas etapas del ciclo.

El siguiente esquema muestra cómo estas cinco actividades dentro del ciclo de política pública se traslapan para alcanzar los ámbitos públicos y privados. Si bien el ciudadano tiene ahora la oportunidad de resaltar sus intereses, es por medio de su participación en grupos organizados donde tendrá un mayor impacto. Tanto los individuos particulares como las organizaciones civiles (grupos sociales) tienen intereses particulares que trataran de identificar como problemas y llevarlos a la agenda pública. Por su parte el gobierno por su propia naturaleza todavía tiene una mayor participación en el diseño e implementación y evaluación de las políticas

públicas. A menos que se den cambios institucionales que permitan una mayor participaron y fiscalización de los grupos organizados dentro de la estructura burocrática.



En la siguiente tabla: Incentivos y responsabilidades en el ciclo de la política pública, se presenta un ejercicio ilustrativo para señalar algunos de los incentivos y responsabilidad que tendrán tanto los individuos, los ordenes de gobierno, las organizaciones ciudadanas y la sociedad en general en el ciclo de la política pública.

Tabla 1  
**Incentivos y Responsabilidades en el ciclo de la Política Pública**

	Identificación del Problema			Definición de Agenda Pública			Formulación y Diseño			Implementación			Evaluación	
<b>Individuo</b>	Recibir mejores servicios públicos Solucionar problemática	Identificación de problemática Proporcionar información	Incluir problemática propia	Participar en la evaluación y diagnóstico	Incluir problemática propia	Participar en el diseño de la Política Pública	Supervisar Implementación	Supervisar	Cumplimiento de objetivos	Evaluar y Proponer				
<b>Organizaciones Sociales</b>	Participar en el Desarrollo. Incluir problemática del grupo. Legitimarse ante la sociedad	Proporcionar información. Proporcionar experiencia	Negación de agendas particulares	Participar en la evaluación y diagnóstico	Negociación de agendas particulares	Participar en el diseño de la Política Pública	Supervisar Implementación	Supervisar	Cumplimiento de objetivos	Evaluar y Proponer				
<b>Administración Pública Federal</b>	Por mandato legal y competencia. Interes político. Legitimarse ante la sociedad	Identificación de problemática. Analizar propuestas y coordinar grupos. Proveer información	Interes político. Mandato legal	Coordinar grupos. Definir agenda	Cumplimiento de programas	Diseño de Política Pública Federal	Cumplimiento de promesas de campaña. Logros políticos	Coordinar implementación	Cumplimiento de objetivos. Pasar auditorías	Coordinar resultados				
<b>Administración Pública Estatal</b>	Por mandato legal y competencia. Interes político. Legitimarse ante la sociedad	Identificación de problemática. Analizar propuestas y coordinar grupos. Proveer información	Interes político. Mandato legal	Coordinar grupos. Definir agenda	Cumplimiento de programas	Diseño de Política Pública Estatal	Cumplimiento de promesas de campaña. Logros políticos	Coordinar implementación	Cumplimiento de objetivos. Pasar auditorías	Coordinar resultados				
<b>Administración Pública Municipal</b>	Por mandato legal y competencia. Interes político. Legitimarse ante la sociedad	Identificación de problemática. Analizar propuestas y coordinar grupos. Proveer información	Interes político. Mandato legal	Coordinar grupos. Definir agenda	Cumplimiento de programas	Diseño de Política Pública Municipal	Cumplimiento de promesas de campaña. Logros políticos	Coordinar implementación	Cumplimiento de objetivos. Pasar auditorías	Coordinar resultados				
<b>Organismos Públicos</b>	Por mandato legal. Legitimarse ante la sociedad	Proponer información y datos. Identificación de problemática	Interes político. Mandato legal	Participar en la evaluación y diagnóstico	Cumplimiento de programas	Participar en el diseño de la Política Pública	Cumplimiento de programas	Implementación	Cumplimiento de objetivos. Pasar auditorías	Presentar resultados				
<b>Resto de la Sociedad</b>	Recibir mejores servicios públicos		Recibir mejores servicios públicos					Participar		Exigir resultados esperados				

De acuerdo a este concepto, tanto los individuos, las organizaciones civiles, los órdenes de gobierno, los organismos públicos y el resto de la sociedad, tienen intereses durante el ciclo de la política pública. En la medida que existan mecanismos participativos tendrán la iniciativa de incluir sus intereses.

Así los individuos y sus organizaciones civiles tendrán un fuerte incentivo en participar para no solo incluir sus propios problemas sino también recibir en general mejores servicios públicos. Las organizaciones igualmente no solo tendrán el incentivo de subir a la agenda pública sus áreas de interés, sino que al igual deberán legitimarse ante sus representados. Sin embargo, una vez que exista este esquema de participación y corresponsabilidad ciudadana asumirán una serie de responsabilidades de participación en el diseño, y evaluación de la política pública, donde aportaran tiempo y conocimientos.

Los gobiernos por su parte, tendrán el incentivo de si cumplir con su mandato legal de acuerdo al orden de gobierno y las facultades competentes, tendrán un fuerte incentivo para legitimar el voto de los ciudadanos. Tendrán el incentivo de acomodar el ciclo de políticas públicas para coincidir con los tiempos electorales. Tendrán la responsabilidad de coordinar el esfuerzo público y privado para el logro eficiente y efectivo de la política pública.

## ***Reflexión final***

Durante este largo proceso de consolidación democrática la sociedad ha ido ganando espacios de participación y corresponsabilidad. Sin embargo, el estado actual de la democracia aun requiere madurar para que la sociedad y gobierno caminen juntos hacia la modernidad del Estado. Grandes retos se vislumbran para la sociedad y gobierno en el trabajar en forma asociativa a saber:

### ***a) Fortalecimiento de la sociedad civil y mecanismos de participación***

Aunque los grupos civiles organizados se ha multiplicado durante las ultimas décadas, para exigir un mejor desenvolvimiento del gobierno, y así como una mayor participación. Sin embargo la gran mayoría de los ciudadanos aparecen como pocos participativos en general. En este sentido se debe hacer un esfuerzo nacional para fortalecer la sociedad civil mediante mecanismos de democracia directa, incluyendo referéndum, plebiscitos, o mecanismos de iniciativa ciudadana, que motiven al ciudadano a participar en forma más directa en los asuntos públicos.

El ciudadano común, se acostumbro por años a tener una imagen paternalista del gobierno y en muchos casos a evadir sus responsabilidades de ciudadano participativo. En este sentido es necesario impulsar una madurez en la cultura política. El ciudadano tiene que entender la importancia del papel protagónico que le corresponde, y no solo a demandar soluciones al gobierno. La indolencia y la apatía ciudadana se debe combatir desde las aulas infantiles. Se debe cultivar un sentimiento de responsabilidad en el destino público compartido.

***b) La participación y corresponsabilidad que asegure una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública y en el proceso de políticas públicas***

La problemática social y económica es cada vez más compleja. La toma de decisiones involucra numerosos factores, información diversa y abundante. La asignación de recursos públicos a políticas y programas esta a sujeta a cada vez mas escrutinio y evaluación. En este sentido, la participación y corresponsabilidad ciudadana deben ser un factor que fomente la eficiencia y eficacia de las decisiones. La participación ciudadana no debe ser “comparsa” de movimientos políticos, ni de factores que distorsionen los mercados. Para la solución a los problemas no se puede estar descubriendo el hilo negro en cada nueva administración federal, estatal y municipal, pero tampoco cada vez que se forme una nueva organización ciudadana. Tanto gobierno como sociedad deben de tener la habilidad de darle continuidad a los programas actuales que han demostrado viabilidad, y en cambio rechazar aquellos que no han aportado a la solución de la problemática objetivo.

El ciudadano participante debe estar plenamente informado de su realidad económica y social. La participación ciudadana debe de ser de calidad, aunque incentivada para la solución de su propia problemática, debe ser consciente de las prioridades nacionales. La corresponsabilidad implica tener la capacidad de ceder y negociar. La sociedad no puede asumir actitudes caprichosas, tratar de imponer en la agenda solamente sus puntos de interés, ni intentar chantajear al gobierno. La sociedad debe exigir al gobierno que la democracia implica desasociar los objetivos de política de los ciclos electorales, pero también no legitimar

a los grupos representativos que pretendan obtener algún beneficio de esta vieja practica clientelar. Los grupos de interés deben superar la visión tradicionalista del paternalismo y obtención de prebendas.

### ***c) Cambios institucionales y fortalecimiento del federalismo***

La democracia es un ente viviente y evolutivo, y sus instituciones debe de adaptarse a este ritmo. En este sentido, las sociedades se deben permitir una constante evaluación de su marco institucional para promover los cambios legales y organizativos requeridos para dar una mejor solución a las demandas y retos de la problemática económica y social en turno. La revisión debe incluir los medios en que la ciudadanía y sus organizaciones tengan acceso legal y formal al proceso de definición y toma de decisiones.

Se deben establecer cambios los cambios institucionales y mecanismos para fortalecer el federalismo, pues no existe aún una clara y justa forma de control entre las decisiones que afectan el desarrollo de cada entidad federativa, y los niveles donde se toman esas decisiones. Así por ejemplo, mas allá de las competencias, desde el ejecutivo se diseñan políticas públicas enfocadas a resolver diversas problemáticas de los estados y municipios, sin tomar en cuenta las múltiples y diferentes condiciones específicas de la cada región. Más aún, la compleja interpretación de las propias constituciones estatales, de las leyes generales, las secundarias, así como de los reglamentos y manuales respectivos, dificulta aún más el diseño de las políticas públicas.

Si bien son los municipios quienes albergan a las familias e individuos que enfrentan diariamente los retos de la realidad económica y social actual, tradicionalmente se ha pensado que la tarea de plantear soluciones a

la problemática le corresponde a los gobiernos federal y estatal, y al municipio se le ha considerado como un órgano más administrativo, ajeno a la toma de decisiones de carácter estratégico.

En conclusión, aunque existen procesos democráticos, estos todavía son incipientes y requieren de cambios institucionales y mecanismos de participación para permitir la aparición de un Estado moderno. La democracia participativa implica que sociedad y gobierno sean creativos en el diseño de esquemas de gestión, donde el ciudadano se involucre y se considere corresponsable en los asuntos públicos. Donde participe en la definición de los temas de la agenda pública, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; donde pueda participar en la deliberación de las leyes, programas y presupuestos, en donde pueda aportar un valor agregado, y ser un elemento que promueva la eficiencia y eficacia.

## ***Bibliografía***

**Aguilar Villanueva F. Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.**

**Carrillo, Ernesto (2004) “La evolución de los estudios de administración pública” en *De la Administración pública a la gobernanza*, María del Carmen Pardo (compiladora), México, El Colegio de México, pág. 21-60.**

**Comunicado Número 002/2007 Cifras actualizadas de Pobreza por Ingresos 2006 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**

**Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Gobierno del Distrito Federal, “*Memorias del foro: Políticas Públicas y corresponsabilidad ciudadana. Experiencias del presupuesto participativo de la Ciudad de México*”, 2002.**

Friedland, Roger y Robert R. Alford (1999) “Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales” en **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional** (Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (compiladores), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, pág. 294 -329.

Gonzalez-Aréchiga Bernardo (2006) (Coordinador). **Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012**. Propuestas para la Gobernabilidad, el Federalismo, el Empleo con Estabilidad y la Igualdad de Oportunidades. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. EGAP. ITESM.

Harmon M. Michael y Richard T. Mayer (1999) **Teoría de la organización para la administración pública**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, pág. 161 – 195.

Jepperson L. Ronald y John W. Meyer (1999) “El orden público y la construcción de organizaciones formales” en **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (coordinadores), México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, pp. 261 – 293.

Knepper Hillary, Sitren Alicia, Smith Hyden. (2006) **“Government and Governance: An Examination and Synthesis of Two Administration Concepts and their relevance for Public Administration Students”** Public Affairs Review, winter 2006. Page 7.

Pimentel Juan L (1997) **“Informe Final: Mapeo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Republica Dominicana”** preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Peters B. Guy (2004) **“Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”** en **De la Administración Pública a la Gobernanza**, María del Carmen Pardo (compiladora), México, El Colegio de México, pp. 69–100.

Ramos José M y Reyes Marcela (2005) **“Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”**, Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XII N° 34. Septiembre / Diciembre 2005. Pág. 39.

Tercer Informe de Actividades 2006. Consejo de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Nuevo León.

Uvalle Berrones, Ricardo (2005) “Ciudadanía y administración pública” en **Los ciudadanos de cara al siglo XXI**, Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coordinadores) México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 335-376.





## Abstract

*El autor expone la necesidad de que las administraciones públicas latinoamericanas recuperen capacidad de respuesta en un mundo complejo e incierto, utilizando para ello, estudios y decisiones estratégicas que permitan diseñar alternativas eficaces para superar las crisis y los retos, dando paso a una nueva agenda de desarrollo que fortalezca los valores del bienestar, la equidad y la calidad de vida, aprovechando la riqueza conceptual y aplicada del saber multiprofesional, el cual se organiza en disciplinas que pueden interrelacionarse y aprovecharse para que la acción de los gobiernos sea más efectiva en favor de la sociedad, los gobernados y el desarrollo de las instituciones.*

### **Un reto crucial para la Administración Pública en las democracias de Latinoamérica.**

*El proceso de toma de decisiones para la definición e implementación de las políticas públicas*

*Palabras clave: Capacidades, conocimiento, decisión, estrategia y desarrollo.*

**Javier Osornio\***

*The author sets out the need that the Latin American public administrations recover capacity of answer in a complex and uncertain world, using for it, studies and strategic decisions that allow to design effective alternatives to surpass the crises and the challenges, giving passage to a new agenda of development that fortify the values of the well-being, the fairness and the quality of life, being useful the conceptual and applied wealth the professional knowledge, which is organized in disciplines that can interrelate and take advantage so that the action of the governments is more effective in favor of the society, the governed ones and the development the institutions.*

*Key words: Capacities, knowledge, decision, strategy and development.*

\* Candidato a Doctor en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.

## ***Resumen***

El tema que se analiza es la necesidad de emplear un enfoque sistémico y transdisciplinario en el proceso de toma de decisiones de la Administración Pública en los Gobiernos Latinoamericanos con el fin poder definir mejor (de manera efectiva) las políticas públicas y su implementación exitosa.

En una primera instancia se aborda de frente el aspecto del círculo vicioso en términos de su desarrollo socioeconómico que experimentan actualmente las Administraciones Públicas en Latinoamérica, por aspectos de falta de capacidad en los tomadores de decisiones de hacer frente a un entorno cambiante y de influencia global, así como la reticencia expresada en el uso de formas tradicionales de llevar a cabo el proceso de toma de decisiones para atacar sus problemas de forma efectiva.

En un segundo momento, se discute la viabilidad del uso de la planeación estratégica en conjunto con la prospectiva como una respuesta a la materialización de un enfoque sistémico y transdisciplinario en la toma de decisiones, la importancia del pensamiento de largo plazo para los gobiernos y sus órganos de Administración Pública a la luz de la influencia de la Nueva Gestión Pública y de la teoría neoclásica de las organizaciones, que si bien hace importantes aportaciones en aras de la eficiencia administrativa y en la definición de estrategias reconocemos la necesidad de implementar la recomendación de la “teoría de alcance medio” para minimizar la tendencia a la “gran teorización” y rescatar el valor de las posturas de base empírica.

En un tercer momento se argumenta el valor de la transdisciplinariedad, coludida con la sistematicidad del enfoque holístico para la toma de

decisiones y finalmente se aborda la recomendación de hacer uso de una herramienta práctica denominada la Matriz de Marco Lógico, útil para la organización y articulación de acciones para la implementación de los programas que se derivan de las políticas públicas como expresión de la toma de decisiones en la Administración Pública.

El mantenimiento del círculo vicioso en términos del desarrollo regional por ende socioeconómico en América Latina tiene una fuerte relación con la falta de una visión y un proyecto de futuro que le brinde sentido a la acción colectiva de una sociedad fragmentada y profundamente dividida, que se enfrenta a un contexto de cambio constante y global para adaptar su modelo de desarrollo.

La persistencia del círculo vicioso que dificulta el cambio de la estructura administrativa del Estado y promueve el estancamiento de la productividad, debe entenderse desde un punto de vista político, socioeconómico y cultural. Medina<sup>1</sup> plantea que tal círculo vicioso está creado por la influencia de cuatro elementos que se retroalimentan a sí mismos, a saber: el cortoplacismo, dado que se buscan resultados inmediatos que no sirven para solucionar los problemas de fondo; los excesos de la racionalidad individual, dado que cada sector y país busca su propia alternativa; la falta de referentes comunes; y la ausencia de proyectos colectivos e integradores.

Estos cuatro elementos inhiben la búsqueda de alternativas y condicionan las políticas públicas y la toma de decisiones estratégicas de los órganos de la Administración Pública (AP) de los gobiernos en una dirección que tiende a agravar el estancamiento del círculo vicioso, en lugar de contrarrestarlo.

<sup>1</sup> Medina Vásquez (2003), Fundamentos conceptuales para la construcción de una visión compartida de futuro con enfoque territorial, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Universidad del Valle, Cali, Colombia.

Tres premisas podrían ayudar a entender el origen de este fenómeno:

- Existe un desfase entre el aumento de los desafíos del entorno en los últimos años y la velocidad de respuesta. Los síntomas son el azar, la inestabilidad y un cierto retroceso general en los indicadores sociales. Pero en el fondo existe una brecha de capacidades entre los tomadores de decisiones y responsables operativos de la Administración Pública, producida por la elevación de los estándares internacionales y el lento y poco distribuido crecimiento de las capacidades regionales de respuesta.
- Escasa manifestación de la capacidad de innovación, de nuevos modelos mentales y prácticas organizativas que fortalezcan las instituciones.
- La situación objetiva, que de por sí tiene muchos elementos graves y ciertos de índole cuantitativo y tangible (déficit, carencias, brechas), se agrava por la forma misma como se toman las decisiones, vale decir, por aspectos culturales y socioeconómicos ligados a las formas de como se concibe y opera el poder en la Administración Pública. La crisis radica en los paradigmas de los legisladores y funcionarios públicos que se revela formas de interactuar.

Para comprender lo que está pasando y mejorar nuestro desempeño en el ámbito del complejo proceso de toma de decisiones de las actuales AP, entendidas como actores de un sistema político donde se manifiesta la política como elemento fundamental para el logro de objetivos que derivan en un ordenamiento del sistema e incluso en la generación de acuerdos entre los miembros del mismo y que dentro de la política, es preciso reconocer que existen diferentes formas de poder que se basa en los medios de que sirve el sujeto activo de la relación para condicionar el comportamiento del sujeto pasivo. De tal modo podemos distinguir en un sistema político tres clases de poder, que son el I) poder económico,

II) poder ideológico y III) poder político.<sup>2</sup> Brevemente señalamos que el primer tipo de poder como el que posee los medios de producción frente al que no, de modo que el que posee los recursos económicos puede condicionar el comportamiento del que se encuentra desprotegido, mediante la promesa y entrega de una remuneración. El segundo tipo de poder es la influencia de las ideas de las autoridades dentro de un sistema político, este poder también genera un condicionamiento del orden social donde se determinan los valores y conocimientos que estimulan la cohesión e integración de la sociedad. El tercer tipo de poder es el político, este es el poder coactivo del Estado. El poder coactivo, es aquel al que recurre cualquier grupo social dominante, en última instancia para defenderse de los ataques externos (medio ambiente) y evitar la eliminación propia como consecuencia de la disgregación del grupo.

Ahora bien queremos vincular las distinciones de las expresiones del poder que aporta Bobbio para reconocer que si bien los organismos e instituciones de las Administraciones Públicas de la región (Latinoamérica) son los elementos clave del proceso de la toma de decisiones y articuladores de las acciones específicas dentro de un sistema político, deben procurar un balance -de responsabilidad ética en lo político- en la forma y fondo del proceso en sí. Asumiendo por definición que son el grupo de poder que cuenta con el poder económico, resulta la base para proponer el desarrollo socioeconómico y en paralelo le otorga la facultad de responder en sentido de Estado; con esto nos referimos al término conceptual que determina las condiciones de identidad y autonomía para los miembros de un grupo se distingue como mayoría.

<sup>2</sup> Bobbio Norberto (2003) Teoría general de la Política. Editorial Trotta. España, Capítulo – III Política y moral.

En la filosofía política moderna se plantean dos tipos de Estado; el Estado absoluto y el Estado liberal, donde el primero tiende a extender y el segundo a restringir su injerencia frente a la sociedad. Estos conceptos revelan la relación de lo social en un proceso paulatinamente creciente en el ámbito político, de modo que el fin de la política entendida en su concepto amplio de “social”, deriva en que el fin de la política es que una sociedad para cuya cohesión resulten necesarias relaciones de dominio basadas en el uso de la fuerza. Lo cual denota una forma de organización social que se rige por el uso del poder coactivo.<sup>3</sup> Una expresión de poder que a la vez procure alcanzar lo que Bobbio denomina como la “autonomía de la política”, que no es otra cosa más que el reconocimiento del criterio con base en el cual se considera buena o mala una acción política.

Una vez que concebimos una mayor influencia de la esfera de lo social ante los procesos de toma de decisiones que en función de la expresión de sus demandas e integrados bajo el poder coactivo que asegura la forma de organización, debemos reconocer que se alude al institucionalismo centrado en el actor, concepto aportado por Peters, donde las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar los actores interdependientes. Esto sugiere que los procesos de toma de decisiones de un sistema político son una expresión de los métodos basados en la elección racional donde la maximización del beneficio es la principal motivación de los individuos, de modo que tales individuos

<sup>3</sup> Bobbio Norberto (2003) Teoría general de la Política. Editorial Trotta. España, Capítulo – III Política y moral.

reconocen que sus objetivos personales pueden ser alcanzados eficazmente a través de la acción institucional, sabiendo que su conducta es moldeada por las instituciones.<sup>4</sup>

Ahora bien, lo anterior se menciona porque en la distinción de nuestra segunda hipótesis sobre las causas del círculo vicioso en la toma de decisiones de las Administraciones Públicas latinoamericanas, donde se señala que existe una “escasa capacidad de innovación de nuevos modelos mentales y prácticas organizativas que fortalezcan las instituciones”, reconocemos que Peters brinda una noción de dirección normativa, donde queda de manifiesto que uno de los mejores caminos para el logro de objetivos colectivos incluyendo los personales, es mediante la acción institucional, en otras palabras es lo que podemos reconocer como acción colectiva que aprovecha el marco institucional de la Administración Pública. Pero lo anterior lo destacamos para el conocimiento específico de los tomadores de decisiones de las Administraciones Públicas de un sistema, ya que desde el momento en que las instituciones son capaces de producir cierta predecibilidad y regularidad de resultados que beneficia a todos los participantes de una institución, esto esclarece la gama de decisiones que los actores políticos pueden asumir en su organización.<sup>5</sup>

En consecuencia, para salir del círculo vicioso, es necesario respaldarse en las instituciones y proponer entonces soluciones estructurales de largo plazo, procesos sostenibles, aprendizaje social y acumular capacidades y recursos en lugar de dispersarlos.

<sup>4</sup> Peters B. Guy (2003) El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política. Gedisa Editores, Barcelona, España.

<sup>5</sup> Peters B. Guy (2003) El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política. Gedisa Editores, Barcelona, España.

Pero si las soluciones estructurales son complejas y la sostenibilidad es un resultado incierto, ¿por dónde puede comenzar el cambio?

En respuesta al reto mencionado podemos mencionar que Simon plantea que debemos poner atención que las leyes invariables más simples que han explicado los fenómenos observados resultaron ser las leyes dinámicas, las ecuaciones diferenciales, no las leyes estáticas, es decir, la tarea consiste en hacer constar la posibilidad de que las invariantes de la naturaleza del sistema observado no pretendan ser invariantes absolutas, en el sentido de reglas sobre cómo es el mundo – sino más bien relativas: relaciones entre el modo de ser del mundo en un momento dado y en otro inmediatamente posterior. Es más, Simon en esta lógica asegura que lo mismo da que queramos obtener una explicación cuantitativa que una cualitativa, lo relevante es que debemos decidir qué clase de invariables buscamos. Y nuestra elección en el largo plazo, naturalmente no se regirá por nuestras preferencias sino por nuestro éxito en el descubrimiento real de leyes invariables de distinto tipo según sean los ámbitos de decisión.

Simon revela que la teoría dinámica que se busca abarcará necesariamente todo el espectro de la actividad de toma de decisiones, desde la dirección de la atención a un tópico específico, la consideración de un plan y la elección – y no un solo segmento de este proceso.<sup>6</sup>

Complementario a la opinión y distinciones de Simon sobre el carácter dinámico de la realidad, nosotros reconocemos que la supervivencia de un sistema social se da y se intensifica a lo largo de la vida en la medida en que ese sistema logra incrementar su capacidad de comprensión

<sup>6</sup> Easton David (1997), Enfoques sobre Teoría Política, La investigación Política: el marco de la toma de decisiones, Simon Herbert, Amorrortu, Buenos Aires.

del entorno, a medida que éste se torna cada vez más turbulento, esto es, que se incrementa la cantidad, calidad e interdependencia de los cambios tecnológicos y sociales. En este sentido, las Administraciones Públicas de América Latina tiene que incrementar su nivel de aprendizaje de acuerdo con el ritmo de evolución del entorno mundial, adaptación creativa, constante y acumulativa.

Los gobiernos democráticos y los que se denominan federales en América Latina están destinados a actuar en entornos cada vez más veloces, intensivos en conocimiento, asimétricos, competitivos, interdependientes e inciertos. Por tanto, el principio de la salida del círculo vicioso implicaría incrementar el aprendizaje social para elevar el nivel de las capacidades de respuesta. Pero también requeriría adquirir nuevos comportamientos y modelos mentales, obviamente de parte de los legisladores como hacedores de políticas públicas y los funcionarios de los órganos de la Administración Pública como los responsables de la implementación. De modo que se destaca la necesidad de evaluar la forma como la región afronta aspectos como el desarrollo social, la productividad y la innovación; y la forma de implementar un proyecto pedagógico, teórico y práctico, para mantenerse en su entorno inestable dentro del caos que genera la globalización.

Los legisladores y los funcionarios de primer nivel dentro de los órganos de la Administración Pública en América Latina requieren fomentar la capacidad para anticipar y resolver con éxito problemas complejos en forma individual y colectiva, tomar decisiones estratégicas con autonomía de pensamiento y responsabilizarse por los resultados en el futuro. Con lo que estamos expresando entendemos que el resultado de un proceso de toma de decisiones que se califique como eficiente dentro del ámbito de la capacidad política es aquel que logra disminuir la tensión que provocan al sistema político las demandas originadas

por problemáticas específicas de la sociedad, donde las autoridades y/o funcionarios de la AP logran generar políticas de interés público, pero no obstante, tiene que hallar modos de legitimar la experiencia en términos políticos, es decir, significa justificar la política en función de normas de imparcialidad, independencia y responsabilidad.<sup>7</sup>

Lo anterior revela el enfoque mismo de nuestra propuesta de adopción de un modelo de toma de decisiones en base a la disciplina de la prospectiva y del pensamiento estratégico, factores que pueden ser de gran utilidad para construir alternativas a la crisis de sentido, de orientación y significado en la cual se encuentra la región.

La prospectiva y el pensamiento estratégico, como herramientas de construcción de futuro, son un medio idóneo para contribuir a la concepción e implementación de una nueva agenda de desarrollo que facilite la transición de América Latina a la sociedad y la economía del conocimiento.<sup>8</sup>

La prospectiva que proponemos desde el foco de la Administración Pública, es la que se define como un proceso de anticipación y exploración de la opinión experta proveniente de redes de personas e instituciones del gobierno, la empresa y las universidades, en forma estructurada, interactiva y participativa, coordinada y sinérgica, para construir visiones estratégicas de la sociedad y su papel en la competitividad y el desarrollo de un país, territorio, sector económico, empresa o institución pública.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Gamble, Andrew (2003) Política y destino. Siglo XXI Editores, España. Capítulo 6. La Política.

<sup>8</sup> Boisier Sergio (2002), Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial, Documento de trabajo N.5, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, España.

<sup>9</sup> Gavigan, James, Scapolo, Fabiana, A comparison of national foresight exercises, Foresight, Vol 01, No. 06, December.

La prospectiva es una disciplina para el análisis de sistemas sociales, que permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo económico, científico-tecnológico y educacional en la sociedad. Con ello se facilita el encuentro entre la oferta de conocimiento y capacidades de desarrollo económico con las necesidades presentes y futuras de los mercados y de la sociedad. A la par, los ejercicios movilizan a los diferentes actores sociales para generar visiones compartidas de futuro, orientar políticas de largo plazo y tomar decisiones estratégicas en el presente, dadas las condiciones y las posibilidades locales, nacionales y globales.

La prospectiva se constituye así en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios del futuro, el análisis de políticas públicas y la planificación estratégica. Fundamentalmente busca aclarar las prioridades gubernamentales y de la región, sector o cadena productiva bajo estudio. Pero su propósito más amplio es promover un gran cambio cultural, una mejor comunicación, una interacción más fuerte y una más grande comprensión mutua entre los actores sociales para pensar su futuro y tomar decisiones desde el presente. La prospectiva ha evolucionado velozmente, sobre todo en Latinoamérica. Se nutre de disciplinas de la economía, sociales, estadísticas y sobre todo de la teoría de sistemas.

Ahora bien, cabe señalar que la planeación estratégica se convirtió en una expresión generalizada a partir de los años setenta en Latinoamérica, por lo general la estrategia se relaciona con la planeación; esto a primera instancia parece un proceso lógico pues se debe entender la estrategia como un plan de acción, que desde nuestro enfoque debe ser llevado a cabo por los órganos de la Administración Pública, pero que debe concebirse bajo la premisa de que si la planeación no se lleva a cabo mediante el componente competitivo y triunfador que es propio de la

estrategia y sobre si se considera que basta con un plan de acción para lograr las metas deseadas, sin poner atención a la correcta definición de la problemática y del diseño de las actividades directivas conducentes para los funcionarios de los órganos de la Administración Pública, el proceso ya no resulta a priori ser tan lógico.

La expresión del binomio planeación y estrategia sólo puede considerarse como una fórmula de éxito si se toma en cuenta los resultados del ensamblaje de las acciones derivadas del plan, bajo una perspectiva de largo plazo, que resulta ser muy distinta a la denominada “planeación de corto plazo”, la cual era la más practicada en tal periodo señalado (70’s), donde centra su atención en la solución de los problemas dentro del funcionamiento de las organizaciones y que pretende mejorar la eficiencia (técnica administrativa y por ende en lo socioeconómico) de las operaciones de los órganos de la Administración Pública y su personal y lograr los objetivos planteados para satisfacer la demanda social de manera inmediata.<sup>10</sup>

Por este malentendido es que la planeación estratégica al concebirse tradicionalmente como un ejercicio de corto plazo es lo que llevó a un decaimiento de la práctica, ya que demostró no cumplir con los objetivos de los futuros deseados que dieran a los gobiernos la superioridad esperada frente a sus competidores, cuyas capacidades y alcances debían ser estudiados de modo que se llegó a conceptualizar

<sup>10</sup> Aguilar Villanueva Luis Fernando, Gobernanza y gestión pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

que no era necesario, el plantearse horizontes de largo plazo<sup>11</sup> donde fuera posible revertir las deficiencias, construir las capacidades para generar productos públicos (servicios) o situaciones de valor agregado (por ejemplo: aseguramiento de las condiciones de infraestructura productiva, incluyendo estímulos fiscales para la atracción de inversión nacional y extranjera) que se lograrían con un proceso sostenido de acciones innovadoras por un largo periodo de tiempo.

Definitivamente que sin la utilización de un modelo pertinente para el diseño del proceso de toma de decisiones que generen las estrategias en una planeación de largo plazo y los mecanismos de seguimiento y control adecuados para su implementación en programas que se instrumenten mediante proyectos específicos es natural que surjan las dudas siguientes; ¿es posible prever futuros relevantes para los órganos de la Administración Pública y estar en condiciones de controlarlos? ¿Es un efecto real que la estrategia prima sobre la operación, considerando que la alta dirección de los órganos de la Administración Pública mantienen una distancia de las operaciones y sus agentes? Y finalmente si, ¿la intención de aplicar una metodología escrupulosa de análisis es condición suficiente para identificar las estrategias ganadoras, al grado de prescindir del pensamiento emprendedor de los funcionarios públicos

<sup>11</sup> Por pensamiento de largo plazo podemos entender que se trata de la función que se ocupa de la formulación de la visión estratégica de un país, territorio o institución, es decir, de la elaboración de una imagen estructurada del futuro en horizontes temporales de largo alcance (de diez o más años hacia adelante), que propone y ordena sus grandes objetivos económicos, sociales, políticos, culturales, científico-tecnológicos y ambientales. Es complementario al pensamiento estratégico en la medida en que ambos buscan establecer los grandes lineamientos de desarrollo -no los pequeños detalles, imposibles de verificar-. Implica así la identificación de una imagen-objetivo y de las rutas para alcanzarla. Por tanto es un proceso dinámico y flexible que permite la modificación de los planes como respuesta a las cambiantes circunstancias del entorno. (Osorio Vera Fco. Javier, Propuesta de instrumentalización para la aplicación de Métodos Prospectivos -Análisis Estructural y MACTOR- en Procesos Humanos, Tesis de Maestría, MPE, EGAP-Tecnológico de Monterrey, Diciembre, 2006).

de la Administración Pública y dejar de lado las prácticas regulares que la administración ha emprendido en el tiempo y que tangiblemente han sido prácticas exitosas a la luz de una agenda reactiva, como es el caso de muchos de los gobiernos subnacionales en Latinoamérica?<sup>12</sup>

En nuestra opinión los primeros dos cuestionamientos son el efecto de la concepción errónea de la implementación de la planeación estratégica sin la comprensión asertiva de la disciplina de la prospectiva moderna, la cual sí es capaz de identificar futuros probables de largo plazo mediante la correcta aplicación de los actuales métodos de análisis estructural y funcional de los factores y actores clave de un sistema que conforman el ambiente del contexto y la interrelación de ellos, donde se logra identificar la denominada relación de causalidad en un ejercicio de base probabilística conformado de información cuantitativa y cualitativa (sobre todo esta última), que proviene de ejercicios participativos con expertos de opinión en el tema abordado, en donde la medición de la percepción y el cálculo de la ocurrencia de los eventos posibles son el resultado del valor de la subjetividad<sup>13</sup> contenida en la opinión de los tomadores de decisiones.

Otro factor relevante es que la misma subjetividad mencionada se convierte en el parámetro que toma en cuenta la línea discontinua del tiempo evitando la errónea consideración de los pronósticos tendenciales de las variables cuantitativas, basadas en series de tiempo, donde para que los pronósticos fueran tendencias plausibles,

<sup>12</sup> Aguilar Villanueva Luis Fernando, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

<sup>13</sup> Subjetividad se entiende como la consideración de los resultados naturales de nuestra evolución mental, a la vez individual y colectiva, destinados a la satisfacción normal de cualesquiera de nuestras propias necesidades. (Le Moigne, Jean-Louis, *Complejidad del sistema*, en *El desafío del Siglo XXI. Unir los conocimientos*, Madrid, 2000).

tendrían que manifestarse condiciones idénticas en su ocurrencia, es decir, se requeriría que se manifestaran los mismos factores para mantener el estatus quo. Esto lo mencionamos con énfasis para diluir la errónea idea de que la prospectiva sugiere crear futuros posibles, o como en la disciplina se denominan como los futuribles, basados estrictamente en datos estacionales y tendenciales para eventos económicos y sociales.

Cuando, se alude al futuro lo hacemos para estudiar las consecuencias de la acción presente. Aun cuando el término largo plazo se refiere a un horizonte temporal amplio, mayor a diez años generalmente; más que a un horizonte indeterminado de un futuro indescifrable. Consideramos que para el pensamiento de largo plazo no existe un divorcio entre un futuro intangible y el presente y “las cosas concretas”. El futuro no está en el más allá, sino que está aquí y ahora, es lo que se desprende de la acción presente. Nosotros debemos considerar el futuro en términos positivos, en el plano de la construcción de proyectos futuros. Por ejemplo se puede pensar cuáles pueden ser los impactos y ventajas del proceso de innovación en la Administración Pública y empresarial en conjunto, de la reorientación de los sectores económicos que actualmente son el motor de una región, u otros sectores que se manifiestan como estratégicos, por ejemplo el sector educativo.

Pero, ¿para qué se piensa hacia el futuro? Debemos decir que esencialmente para analizar y crear alternativas, para construir un proyecto de futuro y enriquecer el presente con mejores decisiones. Para este fin se trata de investigar los futuros posibles, de explorar posibilidades. Pero también se pretende identificar dentro de este grupo cuáles son los más verosímiles y realizables y explorar aquellos que dentro de los probables son los preferibles.

Los futuros posibles son todos aquellos que pueden acaecer, los probables son una restricción del campo de los posibles y cuentan con mayor potencial de realizarse, a partir de su confrontación con los hechos, los datos, las percepciones calificadas de los decisores y los expertos dentro de los órganos de la Administración Pública. Por su parte los futuros deseables deberán contener los valores, las expectativas y las aspiraciones de la sociedad y remitirse al deseo de proyectarse hacia el encuentro del futuro, dentro de un contexto social e histórico predeterminado de antemano.

De modo que pensar en el futuro significa trabajar y enfocarse en el pensamiento de largo plazo, lo cual conduce y es útil para contribuir a la formulación de la visión estratégica de un país, una región o una institución pública, lo cual configura los grandes lineamientos y ejes estructurales que enmarcan la definición de los objetivos sociales. Un caso representativo es el de Francia (por cierto país cuna de la prospectiva), donde las regiones por ley deben tener un contrato con la nación. Para girar los recursos el Estado debe saber para donde va la región, y la región debe identificar sus prioridades de gasto y darle continuidad a los proyectos de mediano y largo plazo, que se estructuran a través de un plan plurianual de inversiones y acciones (programas – proyectos). Pero justo sucede el caso contrario en Latinoamérica, donde se ha demostrado que la falta de claridad en la implantación de la descentralización puede llevar al despilfarro o la ineficiencia en la asignación de los escasos recursos disponibles.

La visión estratégica actúa como referente orientador para la administración, facilita y racionaliza las disputas políticas alrededor del presupuesto, y es un elemento vital de la democracia participativa

porque le permite a los ciudadanos dialogar con los gobernantes acerca de la priorización de los objetivos del desarrollo a nivel económico, social, cultural, ambiental, político, científico y tecnológico.

Por otra parte, el pensamiento a largo plazo implica la puesta en marcha de un proceso dinámico y flexible para identificar los objetivos y para perseverar por ellos a pesar del cambio del entorno. El pensamiento de largo plazo involucra por tanto un significado normativo, dado que se pretende establecer los fines de la administración, pero al mismo tiempo implica la capacidad para modificar los planes, programas y proyectos en curso para lograr tales objetivos, de acuerdo con las contingencias del contexto regional.

También el pensamiento de largo plazo conlleva un análisis dinámico de los cambios sociales. Dicho de otra manera, requiere del análisis de los objetivos del desarrollo entendidos como blancos móviles hacia los cuales la AP debe apuntar, e igualmente del establecimiento de las rutas a través de las cuales podemos llegar a esos blancos. Además de plantear el “deber ser” dentro de la visión de la Administración Pública, se requiere la capacidad de adaptación para poder modificar en tiempo real los supuestos y la combinación de recursos necesarios para obtener el objetivo deseado. Esta capacidad es vital para escoger y realizar grandes proyectos de desarrollo económico, educativo, energético y ambiental, para llevar a cabo transformaciones institucionales y en general para trazar los lineamientos básicos de la sociedad.

Justamente lo que la adecuada práctica de la prospectiva moderna propone es la elaboración de escenarios que representan futuros posibles y deseables como un marco de referencia para la acción sin abusar de la práctica de racionalidad instrumental que pretenda determinar las acciones idóneas para el logro de los futuribles. Para

ello es imprescindible partir de un adecuado método de análisis de la problemática que parta de un sistema holístico<sup>14</sup> y transdisciplinario que ayude a entender el contexto y retos de los órganos de la Administración Pública que le facilite la identificación de sus objetivos, la determinación de una agenda propositiva (no reactiva) y los lineamientos fundamentales de acción para su logro.

Ahora bien respecto al tercer cuestionamiento que nos planteamos anteriormente, relativo a la utilización de una “metodología escrupulosa” que resulte suficiente para identificar las estrategias ganadoras, y que sustituya la capacidad de acción de los funcionarios públicos de la Administración Pública para dejar de lado las prácticas que regularmente se han calificado como exitosas a la luz de una agenda reactiva, es obvio que no existe tal condición, más bien es en este punto donde la planeación estratégica en la expresión de su componente operativo debe de realizar un trabajo continuo por parte de la alta dirección de supervisión y de libertad de maniobra en la implementación de medidas correctivas de acuerdo al juicio y experiencia de los funcionarios de la Administración Pública responsables de la implementación de los programas y proyectos específicos que la política formulada sugiera.

Los órganos de la Administración Pública deben de manifestarse como un ente flexible y con capacidad de reacción a los cambios que se manifiestan en el medio ambiente, pero con la debida precaución de no incurrir en prácticas irreflexivas que se llevan a cabo por costumbre o bajo el paradigma de resistencia al cambio, lo cual obstaculiza precisamente la expresión de la capacidad de innovación en procesos de gestión, nuevos o mejorados que resulten sustanciales para el logro de las metas trazadas.

<sup>14</sup> Nota: Más adelante se explica la connotación usada del término holístico en base a la naturaleza de la racionalidad limitada.

Ahora bien, pensamos que todos los componentes hasta ahora mencionados son parte de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP); la cual en su filosofía sugiere una integración completa de conceptos de la teoría económica que la Administración Pública aprovecha para comprender la relación del Estado y las burocracias. También reconoce que los funcionarios públicos manifiestan intereses personales<sup>15</sup> en el proceso mismo de toma de decisiones y que posiblemente no se alinean con la misión de la organización de generar el bien común.<sup>16</sup>

En el enfoque de la NGP se propone el estudio de lo general a lo particular, es decir, partiendo del reconocimiento y análisis de las funciones del Estado hasta las funciones de los burócratas, donde considera en el estudio la relación existente de los Congresos y la burocracia en el contexto del proceso de la toma de decisiones en el ámbito de la ciencia política. Para esto la escuela de elección pública es la corriente que estudia las relaciones entre los órganos de representación y las burocracias, la evaluación de su eficiencia y sobre todo los procesos de toma de decisiones públicas, haciendo énfasis en el concepto denominado en esta escuela como las “fallas de gobierno”, éste concepto se refiere a la expresión de algún margen de error en la respuesta que se genera para la satisfacción de las demandas públicas, donde puede expresarse este error como una “sobreoferta o suboferta” de servicios públicos.

<sup>15</sup> Cabe mencionar que los autores de la NGP; Haro, García Gil y Ramírez, nos revelan que los análisis económicos de la burocracia estudian el comportamiento oportunista de los funcionarios públicos, pero igualmente gracias a tales estudios se han logrado distinguir propuestas de incentivos que promuevan una práctica leal y eficiente.

<sup>16</sup> Haro de Antonio, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez, (2004), “Las fuentes económicas de la gestión pública”. Sobre los aportes de la economía para el estudio de las burocracias públicas” en Más allá de la reinención del gobierno, David Arellano Gault (coordinador), México, coedición Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Angel Porrúa.

Complementariamente la escuela de elección pública destaca la expresión de la problemática de eficiencia operativa que enfrentan los organismos públicos como consecuencia de su tamaño como organización y destaca el concepto de “la ineficiencia-x”, identifica la temática del desempeño laboral de los funcionarios públicos y la expresión de fallas en los mecanismos de control de gasto interno en las burocracias.<sup>17</sup>

Utilizando entonces las distinciones anteriores, podemos centrarlas como tópicos relevantes a nuestra reflexión sobre los efectos de un mayor o menor proceso de toma de decisiones que enfrentan las administraciones públicas, y que se dibuja como un reto enmarcado por la complejidad. La NGP destaca la problemática ante la decisión de la privatización de servicios públicos y la reducción del tamaño del Estado, que para el contexto actual de Latinoamérica es aun una propuesta retadora debido a la falta de capacidades de los gobiernos nacionales y subnacionales que subrayan el mencionado círculo vicioso que mantiene a la región en condiciones de subdesarrollo en general.

Debemos entender entonces que los procesos de toma de decisiones en los Estados y por ende en sus órganos de la Administración Pública, son cruciales para entender su realidad y pensamos que tales procesos son responsables en una gran parte de la expresión de los efectos del concepto de las fallas de gobierno, que como ya se mencionó se refleja en una asimetría de expresión de resultados ante la sociedad, por otra parte y en paralelo reconocemos que los procesos de toma de decisiones en los órganos de la Administración Pública conlleva a la expresión del concepto de la “ineficiencia-x”, donde como se mencionó anteriormente, el control sobre los resultados del trabajo y el uso eficiente de los recursos dependen de las alternativas de acción

<sup>17</sup> (idem.16).

identificadas por la dirección y la implementación exitosa de programas, proyectos y los respectivos presupuestos internos, los Estados modernos como se ejemplificó anteriormente en el caso de Francia, es entonces imprescindible para la Administración Pública tener una noción clara del plan de acción y rumbo de los gobiernos subnacionales para asignarles entonces su partida presupuestaria, así como de la rendición de cuentas de órganos de la Administración Pública; por lo tanto podemos afirmar que el grado de eficacia y eficiencia logrado en los procesos de toma de decisiones conllevan al logro de la reducción del tamaño de Estado, generándose un círculo virtuoso desde la expresión de la privatización de los servicios públicos hasta el papel del Estado como regulador y distribuidor de los recursos para la sociedad gobernada, pero donde la participación social es también un componente importante que debe expresarse y formar parte en los procesos decisionales.

En la NGP se propone la intervención del Estado como corrector de las fallas de mercado, de hecho se propone las teorías de fallas de mercado como un elemento normativo en la economía moderna, se menciona que su carácter es meramente normativo ya que se basa en dos premisas: la primera y general habla de plantearse un modelo de “mercado perfectamente competitivo”, para esto hace mención del reconocimiento de restricciones tecnológicas y de información para promover la competencia, generar las compensaciones por daños en la toma de decisiones y para promover una sana acción colectiva, la segunda premisa es que la intervención del Estado debe ser temporal, sólo el tiempo necesario hasta lograr los equilibrios competitivos y bajo un enfoque de transparencia en términos de rendición de cuentas.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> (ídem.16).

Para que un Estado y sobre todo los existentes en Latinoamérica sean capaces de dirigir sus esfuerzos hacia la visión que plantea el paradigma de la NGP, proponemos que puede empezar con un “enfoque de análisis de largo plazo, en un sentido normativo y que destaque las estrategias generales mediante un sentido holístico y transdisciplinario para la comprensión de su realidad”, vale señalar que nos referimos a un enfoque sistémico, en el cual se debe considerar el efecto de las “emergencias” como una constante.

Lo anterior lo encontramos congruente con el concepto de -sistema, jerarquía y estructura- que la teoría neoclásica de las organizaciones señala, resaltando estos conceptos como vehículo para que una organización logre alcanzar un propósito. Se señala además que la racionalidad humana ha sido el elemento fundamental para el proceso de decisión, elección, ponderación, análisis y distinción de alternativas. La corriente neoclásica revela las “teorías de conjunto decisorio”, en este enfoque se considera que la racionalidad instrumental es el elemento clave del proceso de la organización humana para desarrollar la administración. Dentro de la teoría neoclásica de las organizaciones se considera que el proceso de toma de decisiones es el principal elemento para conocer el comportamiento de las organizaciones, ya que la decisión en sí y bajo las condiciones en que se tome, representa la unidad primaria de análisis dentro de la teoría para comprender las organizaciones en términos de sus funciones y resultados. Las organizaciones son el producto de la implementación de una serie de decisiones que determinan y a la vez están determinadas por la estructura de la organización, las relaciones jerárquicas y sus características sistemáticas.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Harmon M. Michael y Richard T. Mayer, (1999), Teoría de la organización para la administración pública México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Las teorías de conjunto decisorio enuncian cuatro características (textual):<sup>20</sup>

1. La toma de decisiones, es el punto más importante de la administración, de modo que la acción administrativa consiste en las actividades que rodean a la toma de decisiones, como es el análisis de la información, la ponderación de prioridades y la comunicación de decisiones.
2. El modo central de operación de la administración es la racionalidad instrumental, de modo que lo relevante es identificar los medios adecuados para lograr el fin.
3. La eficiencia es la principal medida de la capacidad y la actividad organizacional y administrativa.
4. En esta corriente se insiste en las funciones organizacionales más que en los individuos y las funciones se relacionan con el proceso de toma de decisiones.

La intención de considerar en esta reflexión a las teorías y conceptos de la teoría neoclásica en relación al conjunto decisorio es para provocar la reflexión de considerarlos como términos normativos para poder traducir en un plano tangible las ideas fuerza en acciones, las propuestas globales a programas concretos, las estrategias macro a proyectos específicos, con el objeto de convertir en realidad las políticas públicas a través de los órganos de la Administración Pública.

Las cuatro teorías del conjunto decisorio prácticamente las podemos entender como fases metodológicas de un proceso de toma de decisiones e implementación de las acciones. Mencionamos fases

<sup>20</sup> Harmon M. Michael y Richard T. Mayer (1999), Teoría de la organización para la administración pública.

metodológicas entendidas como el proceso secuencial de acumulación de conocimiento, y donde al conocimiento lo concebimos como un proceso cognitivo basado en la subjetividad del analista experto.

Es importante tomar en cuenta la aportación de Robert K. Merton sobre la “teoría de alcance medio”, donde la intención de la misma es mediar el efecto entre los esfuerzos de “gran teorización” como señala el autor y la insistencia del conductualismo en que las posturas teóricas tengan una base empírica.<sup>21</sup> Hasta este punto estamos de acuerdo con la propuesta de Merton, ya que en el enfoque de análisis para el proceso de toma de decisiones que recomendamos desde un enfoque “holístico y transdisciplinario”, estamos pensando en un balance adecuado del proceso de “análisis acotado a un contexto definido” para la toma de decisiones, entre datos cuantitativos que sean contextualizados y explicados a través de la información cualitativa que los participantes aportan a través de su percepción de la realidad. Donde lo más recomendable es que se logre expresar el sentido de la apropiación<sup>22</sup> en el proceso decisorio.

<sup>21</sup> (idem 12).

<sup>22</sup> La apropiación en la disciplina genera el efecto de una visión global, y ésta es necesaria para la acción local, donde cada uno de los actores a su nivel debe poder comprender el sentido de sus acciones, es decir, insertarlas en el proyecto más global en el cual participan. Y donde el éxito de la política o proyecto de una empresa o institución que pasa por la apropiación es debido a su transparencia y a la movilización colectiva.

Ahondando en lo anterior, tenemos entonces que el concepto de apropiación se refiere al “involucramiento conciente” de los participantes en un proceso participativo de planeación la identificación de una problemática y generación de soluciones que resulten pertinentes para el grupo interesado. La intención del concepto es referirse a un sentido de propiedad respecto al proceso y metodología utilizada para llevar a cabo en cada paso las actividades necesarias para el logro de los objetivos de una sesión participativa. Nos interesa principalmente que se propicie un involucramiento de los participantes respecto al proceso de generación de soluciones, estas acciones están dirigidas sólo para la problemática específica del grupo y de nadie más. (Osorio Vera Fco. Javier, Propuesta de instrumentalización para la aplicación de Métodos Prospectivos -Análisis Estructural y MACTOR.

Un elemento crucial que buscamos en nuestro enfoque recomendado para el proceso de toma de decisiones, es la transdisciplinariedad, pero ésta requiere de una concepción compleja del conocimiento, del mundo y fundamentalmente de sí mismo como sujeto, del rigor, de la apertura y tolerancia como características fundamentales de la actitud y visión transdisciplinaria. El rigor en la argumentación que toma en cuenta toda la información disponible es la mejor barrera contra la posible deriva. La apertura implica la aceptación de lo desconocido, lo inesperado y lo imprevisible. La tolerancia es el reconocimiento del derecho a las ideas y verdades opuestas a las nuestras.<sup>23</sup> La transdisciplinariedad no es una abstracción idealista, sino que se materializa en el sujeto que la construye como reflexión y la actualiza como práctica. La transdisciplinariedad implica considerar en primer plano al “sujeto”.

Ahora bien, a través de lo revelado mediante el concepto de la transdisciplinariedad, nos obliga a poner nuestra atención en el concepto de “sujeto”, donde Edgar Morin<sup>24</sup> propone considerarlo desde las raíces de la organización celular, enunciando una novedosa y provocativa teoría de la subjetividad. Según el autor, el sujeto no es una sustancia, una esencia o una forma. Se refiere a una cualidad de ser que emerge de la auto-organización al mismo tiempo que el individuo viviente, del que es inseparable. Y lo hace a partir de reconocer la capacidad computante (unir, distinguir, disociar, combinar, permutar, identificar) del ser unicelular, que le permite una primera y esencial distinción - sí; no; no-sí, para permitir un proceso multidimensional; conocimiento / organización / acción, imprescindible para la defensa de su vida. Esta primera computación (egocéntrica y auto referente) constituye también

<sup>23</sup> Morin Edgar, Nicolescu Basarb, Lima de Freitas, Definición redactada en el Congreso Internacional sobre Transdisciplinariedad, Arrábida, Portugal, 06 Noviembre, 1994.

<sup>24</sup> Morin, Edgar, El Método, Tomo II. La vida de la vida, Cátedra, Madrid, 1993.

la primera emergencia biológica del sujeto que Morin concibe. El mismo autor refiere lo siguiente: “creo que se puede proponer una noción de sujeto, no sólo objetiva, sino biológica...Tendremos que desechar las concepciones degradadas para las que la subjetividad se reduce a la contingencia, al humor, al estado de ánimo, al error.

Con la intención de incluir en nuestra reflexión relativa a un enfoque de análisis holístico que favorezca el proceso de toma de decisiones, hechas por “sujetos” desde la base de una organización, el mismo autor, nos propone que: “la verdad humana trae consigo el error”. El orden humano implica el desorden. Así, pues, cuestiona si los progresos de la complejidad, de la invención, de la inteligencia y de la sociedad se han producido a pesar, con o a causa del desorden. A lo anterior responde que es a causa, con y a pesar de a un mismo tiempo, pues la buena respuesta sólo puede ser compleja y contradictoria.<sup>25</sup>

Pero para avanzar en la noción de organización y su desarrollo a partir de la teoría de sistemas y que incorpora una nueva comprensión de la unidad compleja de elementos interrelacionados, Morin nos propone, en esta concepción organizacional de la complejidad que se asocian tres elementos distinguibles:

- La interacción, esto es, tipos y formas de unión entre elementos o individuos, entre estos elementos/individuos y el todo.
- El sistema, se entiende como la unidad compleja del todo interrelacionado, caracteres y propiedades fenoménicas.
- La organización, se entiende como la disposición de las partes dentro, en y por un todo.

<sup>25</sup> Morin, Edgar (1974), El Paradigma perdido, Cairos, Barcelona.

Lo anterior ayuda a distinguir que en un proceso decisional participativo, transdisciplinario y holístico tenemos que cada hecho constituye un acontecimiento, sabiéndose que cada circunstancia produce una serie de nuevas situaciones, las cuales de alguna u otra manera influyen sobre sí y sobre los otros, en el más amplio contexto. Este proceso relacional, lo entendemos como la “holopraxis social”, la cual afecta el “todo”, entendido como un universo acotado en sus posibilidades y crea a su vez una comprensión novedosa en el campo de la investigación y de la vida misma ya que si el sujeto trata de determinar sus propios límites, la orientación holística conduce a aceptar que el lindero de toda comprensión, vivencia y razón de ser, está en las interacciones de cada evento, así como también en el sentido de trascendencia. En otras palabras, la comprensión de los procesos, situaciones o contextos ha de ocurrir desde nuestro universo definido, ya que en su dinamismo, en las relaciones, en los eventos, surge una nueva sinergia, ocurren nuevas relaciones y se generan nuevos acontecimientos. Repetimos es nuestro universo acotado=todo, lo determinante, aun cuando este reconocimiento no impide que se analice cada caso en particular, permite hacer una análisis que es más provechoso cuando ocurre dentro de una comprensión holística.<sup>26</sup>

¿El riesgo? confundir el todo con lo absoluto, queremos hacer énfasis que este punto es el más crítico desde nuestro punto de vista propuesto, ya que en una interpretación holista, lo absoluto expresa relaciones en infinito. El todo, como absoluto, resulta imposible de ser aprehendido pues de ocurrir así «ya no sería un todo». El todo lo asociamos entonces, a las experiencias concretas de totalidad que mediante procesos

<sup>26</sup> Holística; según la escuela voluntarista de la Prospectiva francesa, utiliza el término como un proceso de reflexión incluyente pero acotado a un contexto de estudio en función de la intencionalidad. (Godet, Michel, Creating Futures, Scenario Planning as a Strategic Management Tool, Economica, London, 2004).

holísticos permiten comprensiones referenciales a otros holos, ante la totalidad imposible de abarcar pero con posibilidades de ser entendido progresivamente, a partir de los aspectos que lo expresan, en holos de relación. Por eso, el “todo” en nuestra concepción es: interacción constante; realización general con potencialidad ilimitada hacia la trascendencia pretendida con efecto de una realización histórica; e influenciada por el caos, entendido éste como plenitud de posibilidades; dinamismo y optimismo. De ahí también que en holística dentro de nuestro enfoque, los límites, más que puntos de llegada o barreras de contenido, proponemos ser realidades a trascender, puntos a rebasar, comprensiones a desarrollar.<sup>27</sup>

El proceso hacia la globalización, la comprensión integradora y el desarrollo transdisciplinario, lo reconocemos como expresiones del holismo. Las cosas en sí mismas integran una realidad por las interacciones propias, por campos de acción que se entrecruzan. La apreciación de un hecho cualquiera está dada por la aprehensión holista de las distintas interacciones del objeto de estudio, por lo cual se obtiene un mayor y mejor entendimiento del suceso.

Es la concatenación y la tendencia a rebasar estructuras y límites lo que determina los eventos; es la relación profunda entre lo inminente y lo trascendente lo determinante en el estudio y comprensión de los seres como sujetos que forman parte de una sociedad; es la posibilidad de establecer relaciones entre objetos, particularidades, ideas, eventos y posibilidades lo que propicia la comprensión del “todo”.

<sup>27</sup> CYTED, Discusión Final I Jornada Iberoamericana de Vigilancia y Prospectiva Tecnológica, Santa Cruz De La Sierra, 31 Marzo–Abril 4, 2003.

El pensamiento holístico lo proponemos como una actitud abierta a la historia, a los acontecimientos, a percibir contextos, ideas y situaciones dentro de múltiples relaciones. El pensamiento aludido debe ser relacional, es decir, estar en posibilidad de integrar experiencias, relacionar conocimientos, vincular acciones, dimensiones, interpretaciones, inferencias, con trasfondos de posibilidades abiertas. Pero reconocemos que el pensamiento holístico es caótico: por ello debe estar en permanente indagación, estar abierto a la comprensión, estar orientado hacia variadas interpretaciones y dispuesto a apreciar posibilidades, a percibir diferentes maneras de entender y de percibir las cosas.

Por eso el pensamiento holístico conduce a percibir los eventos con amplitud, con apertura, pues interpreta que la realidad es una y compleja, incluso múltiple, es el aquí y el ahora pero tiene una correlación histórica significativa: usando los eventos del pasado como experiencias a considerar para inferir los eventos por venir dentro de nuestro contexto, y esto es trascendente en el proceso de tomas de decisiones.

A luz de los conceptos anteriores sugeridos como elementos necesarios en nuestro enfoque sugerido para desarrollar un proceso de análisis y de toma de decisiones, cabe señalar que la política pública la definimos exactamente como un proceso complejo de análisis para la definición de decisiones orientadas a solucionar problemas públicos.

El análisis e implantación de las políticas públicas constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de las Administraciones Públicas de los gobiernos democráticos contemporáneos en Latinoamérica; comprender, comunicar y controlar.

- Comprender lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de la manera más acertada posible las acciones futuras.
- Comunicar para informar, explicar y establecer un diálogo constructivo con la sociedad gobernada (clientes) para conseguir el respaldo a sus acciones.
- Controlar las actividades que realizan para que los recursos públicos y la acción colectiva sean empleados en forma convergente hacia fines comunes.

De los tres retos anteriores, el más difícil de lograr en el mundo actual es el de la comprensión. Es relevante observar que precisamente acerca de que hoy en día, mientras el impacto directo o indirecto de las decisiones sobre el futuro está creciendo en magnitud, en todo el mundo la calidad de los procesos de toma de decisiones gubernamentales parece disminuir en vez de mejorar. Según Dror, este hecho plantea “un creciente déficit de capacidad, un abismo que se agranda y profundiza entre las cualidades de los procesos de opción gubernamental, por un lado, y los crecientes impactos de estas decisiones gubernamentales en la configuración del futuro, por otro lado, bien sea que estos impactos se produzcan intencionadamente o a través de consecuencias no previstas”.<sup>28</sup>

En los órganos de la Administración Pública de Latinoamérica esta brecha se manifiesta en varios factores críticos, como son: el insuficiente sentido del interés público que se manifiesta en el despilfarro de recursos públicos, la desconexión de los centros de pensamiento (thinktanks) con el sistema de toma de decisiones de la Administración Pública,

<sup>28</sup> Dror, Yehezkel, (1990), *Enfrentando el futuro*, Fondo de Cultura Económica, México.

la determinante influencia de los patrones mentales y las costumbres organizacionales prevalecientes (cortoplacismo, reactividad, prácticas clientelistas y poca disposición para compartir información), la relativa baja profesionalización de los decisores al nivel nacional y territorial, la baja calidad del pensamiento estratégico, y la real dificultad logística y financiera para contrarrestar la evidente asimetría de capacidades al nivel sectorial y territorial, donde existen unas regiones con niveles interesantes de progreso mientras otras viven rezagos cada vez más grandes frente a las mejores prácticas internacionales de gestión y decisión pública.

Si esto es así, en consecuencia, para consolidar los procesos de modernización del Estado es necesaria una mejora sustancial de la capacidad de gobernar. De tal modo, se podría contribuir efectivamente al cambio de las instituciones y las formas de gobierno para hacer frente a las nuevas transformaciones globales. Por tanto, podemos decir que una política pública así tendría por objetivo “contribuir a la construcción de un proyecto colectivo de nación y de un pensamiento de largo plazo que oriente la modernización del Estado, coordine las políticas públicas nacionales y regionales y sienta una base estratégica para la evaluación de los planes, programas y proyectos que utilizan los recursos públicos”.<sup>29</sup> Esta política constituiría un mensaje claro para exigir mayor responsabilidad de los dirigentes ante el preocupante aumento de las brechas cognitivas, tecnológicas y sociales que trae consigo la globalización. Por lo tanto estamos hablando de mejorar la capacidad de gobernar. A pesar de la creciente importancia de otras instituciones descentralizadas de la Administración Pública y procesos, los gobiernos constituyen la principal estructura social legítimamente

<sup>29</sup> Kliksberg, Bernardo, (1995), “El pensamiento gerencial en la década de los noventa”, en: El pensamiento organizativo, Editorial Norma, Buenos Aires, 13 edición. Manual de Prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe.

autorizada y capaz de tomar opciones colectivas fundamentales y dotadas de autoridad. Esta afirmación no minimiza, en modo alguno, la importancia de los mercados, de otros actores no gubernamentales ni de la sociedad civil.

Un aspecto esencial en la construcción de un Estado moderno y competente radica en mejorar la contribución de la prospectiva para comprender y gestionar una amplia gama de transformaciones sociales y tecnológicas. Se requiere asumir formas creativas de trabajo en red, constituir un esquema de decisión estratégica en el sector público, abrir y mejorar el nivel del debate público de los grandes asuntos colectivos, promover espacios y metodologías de concertación activa y reforzar las capacidades de acción y de adaptación a situaciones inestables, inciertas o altamente conflictivas.

Emprender un propósito semejante implicaría mejorar las prácticas de planificación y gestión de las organizaciones del Estado.

Una propuesta metodológica de gestión para promover y lograr esta tarea, está en las funciones básicas de la planificación y en las hipótesis que subyacen en la metodología del marco lógico<sup>30</sup> para operacionalizar las políticas públicas.

Siguiendo el ciclo de la hechura la política pública en las condiciones reales de los Congresos y órganos de la Administración Pública en Latinoamérica; las tareas de identificación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas se desarrollan sin un marco de

<sup>30</sup> Marco Lógico, es un método desarrollado por el BID y BM para la preparación y evaluación de proyectos, así como los procedimientos para la evaluación de resultados e impactos. (ILPES/CEPAL Serie Manuales 42 “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”, Santiago, 2005).

planeamiento estratégico que permita ordenar y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución. Al no estar claros o explícitos los objetivos estratégicos o grandes metas, la asignación de los recursos se determina discrecionalmente y se orientan hacia distintas direcciones que no siempre pueden estar en sintonía con las prioridades o necesidades básicas públicas.

Consideramos recomendable promover e institucionalizar cuatro funciones básicas de planificación: I) ejercicio de análisis prospectivo, II) coordinación, III) evaluación y IV) concertación estratégica.

Estas funciones, independientemente de la institucionalidad que prevalezca en la región, permitirían definir una visión de futuro compartida, facilitarían la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales y apoyarían la gestión por resultados para conocer los impactos y el cumplimiento de las políticas y los programas y respaldarían una mayor participación, tanto pública como privada, en el quehacer nacional, de manera descentralizada y efectiva.<sup>31</sup>

Dentro del marco del planeamiento estratégico, subsiste una relación de coordinación técnico funcional que es de vital importancia en la AP para que las políticas y los programas cumplan con las metas para lo cual fueron diseñadas. En esta relación, existen tres niveles básicos que deben complementarse, retroalimentarse y coordinarse a fin de lograr una dinámica coherente e integral de acciones y de esfuerzos.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Wiesner, Garnier & Medina, Las funciones básicas de la planificación, Cuadernos del ILPES, No. 46. 2000.

<sup>32</sup> Ortigón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco, Roura, Horacio, Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Área de Proyectos y Programación de Inversiones, Serie Manuales No. 39, Santiago de Chile.2005.

En primer lugar, está el nivel estratégico asociado al nivel de alta dirección donde se determina la imagen país, se detalla la visión, se identifican las grandes prioridades de largo plazo del plan o estrategia de orden macro, se identifican los objetivos, se marca el rumbo y la velocidad hacia dónde y cómo se quiere llegar, se precisan los instrumentos para lograr los objetivos y se pormenorizan los recursos con los que se cuentan para alcanzar las metas. Por estas razones, la planeación estratégica es el proceso que se sigue para determinar los objetivos de la Administración Pública, y las estrategias que permitirán alcanzarlas, en un proceso de gobernar y a la vez, como instrumento de cambio.

En segundo lugar, esta el nivel programático donde nuevamente el rol de las instituciones de la Administración Pública es fundamental para que las políticas de carácter multisectorial, multidimensional y transversal estén en sintonía con los lineamientos estratégicos del nivel central y puedan canalizar las grandes decisiones hacia los gobiernos subnacionales. En este nivel meso, los programas de mediano plazo y la programación presupuestaria plurianual juegan un rol fundamental de coordinación y articulación.

También, este nivel cumple las funciones de vínculo entre la parte más alta de la institucionalidad y los planos más bajos de la administración pública. Es la conexión entre lo macro y lo micro, y entre la base y la cúspide de las políticas públicas. Es el puente entre las regiones y los sectores con los distintos órdenes del gobierno, que a través de su estructura horizontal y vertical, se reparten y descienden las decisiones del ejecutivo y se elevan las aspiraciones de la ciudadanía.

Por último, esta el nivel operativo de orden micro o local donde surgen y se ejecutan los proyectos dentro de una dimensión de corto plazo y donde el alcalde en su papel del principal y gerente de proyectos

tienen un protagonismo fundamental. Siendo este el escenario donde la cercanía entre la ciudadanía y los problemas es mayor y también, el nivel donde la planificación operativa debería materializar la eficiencia y la equidad en el uso de los recursos escasos dentro de una gestión participativa.

Esta tarea de articulación, crucial para alcanzar las metas del desarrollo integral, considera cuatro premisas para funcionar; i) una sintonía con las grandes orientaciones de orden nacional o regional, ii) un financiamiento adecuado y oportuno, iii) un respaldo técnico y humano de manera descentralizada y iv) un esfuerzo sistémico donde las reglas, los principios, los recursos y las instituciones interactúan de manera ordenada y por lo tanto, con visión global para que sea efectiva. Así, es posible establecer un orden o coordinación tanto vertical como horizontal entre el nivel estratégico, táctico y operacional y donde el largo plazo de las metas estratégicas se articulen con el corto plazo de los proyectos.

De igual manera, la función de coordinación de políticas públicas “para el bien social”, involucra dimensiones de integración, coherencia y gestión y supone examinar tres aspectos fundamentales:<sup>33</sup>

1. La fortaleza o debilidad institucional dentro de la Administración Pública existente para llevar a cabo una política pública. El paso de lo macro a lo micro encuentra en lo institucional el soporte o sustento para que puedan ser llevados a cabo los objetivos propuestos. Por lo institucional no sólo se entiende el aparato público o la infraestructura

<sup>33</sup> Aguilar Villanueva Luis Fernando, Documento de trabajo, Apuntes del Curso Procesos Analíticos de la Política Pública, Programa Doctoral en Política Pública, EGAP-ITESM, Agosto 12 - 17, 2007.

institucional-organizacional, sino también el conjunto de normas, valores, principios, regulaciones y elementos de capital social (confianza, tolerancia, asociatividad, redes y participación ciudadana).

2. El apoyo o compromiso político para diseñar y ejecutar las políticas en cantidad, calidad y tiempo requeridas. Para ello, la programación de inversiones y el respaldo presupuestario son expresiones fehacientes de este compromiso.

3. Fallas de coordinación en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas cuyos efectos negativos están relacionados con la forma como se articulen las políticas para evitar tres tipos de desequilibrios:

- Políticas sectoriales, regionales o locales efectivamente menos prioritarias frente a la estrategia establecida que generan desequilibrios transversales.
- Políticas sectoriales, regionales o locales de los gobiernos subnacionales con reducida influencia o poder y que generan desequilibrios verticales.
- Políticas sectoriales, regionales o locales de largo plazo desarticuladas en el corto y mediano plazo.

La coordinación entre niveles funcionales de planificación y entre niveles territoriales de planificación, subyace el mensaje de la coordinación horizontal, vertical y transversal de las políticas públicas y de los programas en las dimensiones sectoriales, intergubernamentales e intertemporales.

Con base en lo anterior, el diseño de una estrategia de largo plazo o de un escenario prospectivo eficaz debería tener en cuenta las anteriores consideraciones sobre la coordinación de las políticas públicas para

garantizar su impacto y eficiencia. En resumen, para garantizar la calidad de la función de coordinación de la política pública se deben corregir las “fallas de coordinación” provenientes de la forma como se seleccionen y utilicen los instrumentos frente a los objetivos, de la manera como se corrijan los desequilibrios transversales, verticales e intertemporales y de la manera cómo participen e intervengan los actores principales en su diseño, ejecución y evaluación.

Paralelamente, conviene recordar que en el diseño de la política pública, es importante evitar tres tipos de fallas o desequilibrios:

1. Fallas de intervención; ocasionadas por la gestión activa del Estado mediante regulaciones, normas, impuestos, subsidios, aranceles u otros que pueden interferir con el funcionamiento de las fuerzas del mercado, creando distorsiones o discriminaciones que impiden la correcta asignación de los recursos o afectan la conducta de los individuos. También, por omisión al no crear los incentivos adecuados o las condiciones necesarias. Este puede ser el caso de la innovación.

2. Fallas de mercado; pueden darse por cuatro razones:

- Primero, por razones de falta de competencia, debido a barreras de entrada, falta de sustitutos del bien en cuestión o, por falta de una escala elevada para ser económicamente viable.
- Segundo, debido a externalidades cuando la conducta de un agente económico afecta a otros sin que quien la produzca se vea afectado. Esto hace que el beneficio (costo) marginal social sea diferente del beneficio (costo) marginal privado. Aquí el problema radica en que las externalidades dan incentivos erróneos desde el punto de vista social. En el caso de las externalidades positivas se consumirán o producirán en una cantidad inferior a la socialmente óptima. Caso contrario sucede con las externalidades negativas.

- Tercero, mercados incompletos cuando el mercado no proporciona necesariamente todos los bienes para los cuales hay demanda, aunque el costo de ofrecerlos sea menor que el precio que están dispuestos a pagar los consumidores.
- Cuarto, fallas de información que lleva a una provisión socialmente inadecuada de los bienes. Los participantes no producen o consumen todo lo socialmente deseable.

3. Fallas de coordinación, Este tipo de fallas se presentan fundamentalmente por falta de integración, coherencia y gestión de las políticas públicas que dan origen a los tres tipos de desequilibrios anteriormente mencionados. Fundamentalmente se dan por la falta de coordinación vertical, horizontal o transversal entre el nivel estratégico, el programático y el operativo de planificación en el diseño y ejecución de las políticas y, por la forma como intervienen los agentes o se manejan los instrumentos respecto a los objetivos del plan o la política.

Frente a dichas fallas y en la búsqueda de un eficaz proceso de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos, la metodología del marco lógico, permite articular las piezas y conceptos del sistema de planificación, facilita entrelazar los pasos o etapas del ciclo de programación y presupuestación, otorga respaldo a los vínculos entre el plan, los programas y los proyectos y brinda cabida a la participación y coordinación desde el comienzo del proceso. Es decir, responde a preguntas tales como:Cuál es la finalidad del programa?; Qué impactos se esperan?; Qué efectos se alcanzarán?; Cómo se producirán los bienes o servicios ?; Cuánto costará producir los bienes o servicios?; Cómo vamos a medir los cambios?; Qué factores pondrán en riesgo las metas? Las ideas básicas de dicha metodología son las siguientes:

La Matriz de Marco Lógico (MML) se fundamenta en relaciones de causa-efecto. Entre más estrechos sean los vínculos de causa-efecto entre los objetivos y entre estos y las actividades, mejor será el diseño del proyecto o programa.

La variable independiente de la MML es la causa. La Variable dependiente es el efecto. La variable interviniente es todo factor, hecho o circunstancia que esta presente durante el proceso de ejecución del programa. En este sentido podemos apreciar el carácter sistémico en el proceso de análisis e identificación de las relaciones

La MML es una tabla o matriz de cuatro filas y cuatro columnas. En las filas se colocan los objetivos llamados Fin (Objetivo de Desarrollo), Propósito (Objetivo Principal), Componentes o Productos (Objetivos Específicos) y Actividades (Acciones por cada Producto).

En la primera columna, llamada Resumen Narrativo, se registran los objetivos y las actividades. En la segunda columna, se registran los indicadores que permiten dar seguimiento al avance del proyecto y evaluar los logros alcanzados. En la tercera columna, se registran los Medios de Verificación o fuentes de información. En la cuarta columna, se registran los Supuestos o riesgos para cada nivel de objetivos (los cuáles son precisamente la expresión de la “variable interviniente” que se manifiesta durante el proceso de ejecución del programa.

Estos supuestos son riesgos que comprometen el logro de un objetivo de nivel superior. Los riesgos se registran como supuestos que tienen que cumplirse para que se logre el objetivo de nivel superior.

Para el Objetivo de Desarrollo (Fin), hablamos de indicadores de impacto o contribución al objetivo nacional, es decir la postura del gobierno central. Algunos autores los llaman de resultado final o de fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. Para el Objetivo Principal (Propósito), destacamos indicadores de efectos o cambios en las condiciones de las personas, de las instituciones o del entorno para el desarrollo. Para el Objetivo Específico (Producto), registramos indicadores de resultados o metas.

Para las actividades se anotan indicadores de proceso, insumos o costos del proyecto.

Los medios de verificación, son fuentes de información. Son la base del Sistema de Monitoreo y Evaluación. Respecto a los supuestos, su interpretación de abajo para arriba expresa factores externos, acciones, decisiones o circunstancias que afectan el enlace Actividad-Resultado, el enlace resultado-propósito, el enlace propósito-fin y a nivel de fin, constituyen factores, acciones, decisiones o circunstancias que afectan la sostenibilidad a largo plazo del proyecto.

Las relaciones de causa y efecto entre los distintos niveles de objetivos o las relaciones entre actividades con resultados, de resultados con propósitos y de propósitos con el fin, describen condiciones necesarias para que los programas que se derivan del diseño de las políticas públicas tengan una implementación exitosa.

Las relaciones de causa y efecto entre los objetivos y los supuestos muestran la probabilidad o riesgo de que el programa sea exitoso. Así, los supuestos son condiciones suficientes en la lógica de la MML.

Las relaciones de causa-efecto en la lógica descrita configuran hipótesis que durante la ejecución del programa se pondrán a prueba, confirmar o rechazar. Son hipótesis sobre el desarrollo.

Además de las anteriores características, la MML presupone que la realización de las actividades logren unos productos, que la realización de estos logren un propósito y el logro de este propósito contribuya a la obtención del fin perseguido con la implementación del programa.

### ***Conclusiones***

Consideramos que el reto crucial de la administración pública de los gobiernos contemporáneos en Latinoamérica es replanear el proceso de toma de decisiones que actualmente ejecutan ya que por lo pronto lo comprobable es que se ha dejado crecer una grande brecha entre lo que los gobiernos en Latinoamérica han planteado como políticas para su desarrollo socioeconómico y el efecto real causado en sus respectivas sociedades. Es por esto que en el presente trabajo proponemos la utilización de un enfoque de análisis sistémico y transdisciplinario a fin de de mantener y/o mejorar la libertad, el bienestar y el desarrollo humano y sostenible, ahora y en el futuro. Mediante este proceso de reflexión se pretende saber, sobre la base de los hechos presentes, cuáles son los futuros verdadera o verazmente posibles, cuáles son los futuros más probables dadas las diversas condiciones (si se decide o no emprender algunas acciones específicas), cuáles futuros alternativos son los más deseables; y qué es lo que las personas individual y colectivamente pueden hacer para alcanzar el futuro deseable y evitar las consecuencias del futuro no deseable. Por tanto, su propósito no es predecir eventos específicos en el futuro, sino reflexionar sobre el futuro,

comprender y crear alternativas contingentes a nuestras acciones y accesibles a nuestras alternativas, para comprender mejor el rol que podemos desempeñar en el presente.

Pensar de manera prospectiva es considerar que siempre existe la posibilidad de cambio de las estructuras sociales, económicas y tecnológicas y que las tendencias precedentes pueden cambiar en direcciones insospechadas e inéditas en la historia.

Si bien las ciencias sociales y económicas plantean que las estructuras están determinadas de antemano y que su variación es difícil y compleja, la Prospectiva implica una visión voluntarista por que plantea que los actores sociales tienen la capacidad de generar cambios a las estructuras sociales. Esta es una idea fuerza de particular importancia en el campo del desarrollo de las regiones. Porque si las condiciones iniciales de un país no se pudieran cambiar, entonces tendríamos un mundo siempre dominado por los mismos países e industrias; los países subordinados se quedarían anclados para siempre en el subdesarrollo.

La decisión política es fundamental para el éxito de un estudio prospectivo, porque supone “querer cambiar”. Si no hay voluntad de cambio, no hay posibilidades efectivas de transformación social. La realización de un ejercicio exitoso supone convocar a la mesa a los actores sociales del desarrollo (el Estado, los sectores productivos, los centros que generan conocimiento y la sociedad civil) para formular varias alternativas o escenarios de futuro, escoger el mejor de ellos y entre todos construirlo desde el presente.

Para poder construir una visión compartida de futuro se requiere contar con la participación de un número amplio y diverso de actores sociales. La generación de un país competitivo en la sociedad de conocimiento

exige la capacidad para generar acuerdos sobre una base fundamental de propósitos y metas colectivas. Esto es, implica un estado de conciencia sobre el hecho de que en la sociedad global nadie puede competir y sobrevivir luchando por su lado. En un ejercicio prospectivo deben identificarse los intereses de los actores sociales y las estructuras de poder relacionadas. Las balanzas de poder y los juegos de actores son los métodos que permiten establecer las alianzas y los conflictos entre las instituciones y actores sociales involucrados. De esta forma puede establecerse el perfil de afinidades y controversias, puntos de encuentro y desencuentro que facilitan el logro de los consensos sociales.

La lectura de la realidad desde la prospectiva implica un proceso de reconstrucción basada en el pensamiento sistémico. Esta es una operación de inferencia, en la cual se plantean hipótesis razonadas, es decir, rigurosas, sustentadas y verosímiles.

Para la prospectiva la realidad observable a primera vista en el momento presente representa fragmentos de una situación pasada, provocada por estructuras sociales y eventos determinados.

Detrás de los acontecimientos del presente existe un patrón que organiza pautas de acción que le predeterminan. A su vez, este patrón responde a una estructura que igualmente se encuentra ligada a un determinado modelo mental. Por lo tanto, quien desee reconstruir la realidad presente debe llegar “al fondo de la realidad” hasta descubrir el modelo mental subyacente. Este es un proceso de tipo heurístico, que exige la acumulación cuidadosa y organizada de información relevante, de tipo cuantitativo y cualitativo mediante una metodología validada. La idea central de la teoría general de sistemas plantea que los fenómenos sociales, económicos, físicos y biológicos son sistémicos y

la metodología de sistemas es una buena herramienta disponible en el método científico, para aumentar la comprensión aislada e interactiva de estos fenómenos.

La metodología prospectiva funciona por aproximaciones sucesivas, que parten de lo particular hacia lo general, pues las tendencias se van identificando y su conocimiento se va afinando a medida que existan insumos disponibles. Adicionalmente se consigue información detallada para identificar las posibles consecuencias de las tendencias, los eventos y los propósitos de los actores del desarrollo, de modo que se puedan establecer sus interacciones y superposiciones. Por esta razón, la observación de los cambios sociales y sus posibles impactos es un proceso dinámico, cuyo análisis requiere una continua retroalimentación. El pensamiento estratégico y prospectivo va más allá de los ejercicios mecánicos de planeación estratégica, pues requiere de un razonamiento lógico (coherente y argumentado), creativo, sintético, integrador y crítico. Este tipo de pensamiento interpreta agudamente la realidad con base en una imaginación disciplinada que se diferencia de la fantasía o imaginación infundada, o del realismo inmovilizador que es característico del nihilismo o actitud según la cual no vale la pena hacer nada inteligente acerca del futuro.

La visión que propone construir la prospectiva, es una clase de imagen de futuro que cumple varias condiciones: ser estructurada, transformadora y realizable. Por estructurada se entiende que esté soportada por un enfoque conceptual, de modo que sea integral y dibuje a 360 grados la realidad de una sociedad. Esto es, sea construida a partir de perspectivas múltiples de la realidad, de modo que tenga en cuenta aspectos multidimensionales, de tipo político, económico, social, cultural, ambiental, tecnológico y organizacional. Por transformadora se concibe que porte el cambio y empuje hacia la innovación a un país,

territorio, sector o institución. Nada más contradictorio que una visión conservadora que amarre a la sociedad al status quo. Por realizable, significa que sea alta su probabilidad de ocurrencia o su capacidad de materializarse a través del tiempo.

Para la función pública una visión estratégica de futuro depende de la calidad del debate público y prepara la creación de proyectos colectivos como resultado del efecto de la apropiación. El debate público implica la capacidad del gobierno para consultar las imágenes de futuro de la población, contrastarles con hechos y datos que se compilados del valor de la opinión subjetiva, y producir informes técnicos de alta calidad. La visión estratégica surge del diálogo entre las propuestas técnicas y políticas del gobierno con las imágenes de futuro de los ciudadanos. Produce prioridades en los objetivos de desarrollo e identifica las alternativas futuras para la sociedad. El proyecto colectivo orienta y articula las líneas de acción de las instituciones, prioriza los proyectos de desarrollo y establece los mecanismos para el seguimiento y retroalimentación de la visión estratégica.

El tema del pensamiento estratégico es un ámbito de investigación transdisciplinario, en el cual confluyen también las disciplinas administrativas, filosóficas y psicológicas, las ciencias cognitivas y la inteligencia artificial. Su propósito, conseguido a través de diferentes metodologías y enfoques, es elaborar teorías y modelos para apoyar a los individuos en el complejo proceso de toma de decisiones. El pensamiento estratégico se enfoca en examinar la naturaleza, contexto, proceso y factores determinantes de las decisiones estratégicas.

Existe una perspectiva que no cree en la racionalidad basada sobre el cálculo económico y la perfecta transparencia informativa, que asegura un supuesto equilibrio automático del mercado. Para este

nuevo enfoque el entorno es opaco debido a los fenómenos que comporta el cambio técnico y social, dado que las organizaciones de la Administración Pública son un sistema abierto que tiene una relación fluida con el entorno. En esta medida el entorno manifiesta discontinuidad de las tendencias, interrumpiendo los procesos de aprendizaje; además contiene diversos centros de poder y control independientes e interactuantes, que condicionan la variabilidad, más allá de las expectativas de predictibilidad de los fines de un gobierno.

En esta perspectiva el agente económico se enfrenta a una racionalidad limitada (Simon), que presenta dificultades interpretativas en torno a la dinámica evolutiva que se manifiesta en el entorno, y expresa indeterminación de los objetivos, de los criterios alternativos y los órdenes de preferencia que deben guiar el comportamiento organizativo. Las decisiones, por tanto, no responden meramente al cálculo económico en búsqueda de una mejor decisión; en cambio son consecuencia de la búsqueda de una opción satisfactoria, capaz de responder a las expectativas de una pluralidad de actores internos y externos a la empresa, cuyas relaciones y motivaciones a menudo solo pueden decodificarse ex post de los eventos. La organización no tiene entonces un comportamiento coherente y definitivo, por el contrario manifiesta acciones débilmente ligadas a los objetivos (conflictos de intereses), y enfrenta un entorno cuya dinámica ambiental crece en variedad y variabilidad de las respuestas posibles.

Por tanto, Simon alude que “el comportamiento organizacional depende fuertemente de la capacidad del sistema cognitivo y auto-organizativo, para distinguir y afrontar niveles crecientes de complejidad. En este enfoque, la incertidumbre se acepta entonces como una condición que gravita normalmente sobre la empresa, por efecto de los fenómenos del

cambio, pero es posible encontrar patrones para manejarla con base en los instrumentos administrativos de la planificación y la organización”.

Herbert Simon, desarrolla la noción de racionalidad limitada como alternativa al racionalismo excesivo de la maximización de la utilidad, inadecuada para rendir cuenta de la incertidumbre humana respecto al futuro y de la interacción de los actores económicos en competencia entre ellos. En particular Simon critica dos hipótesis: la existencia de una función de utilidad y la maximización de la utilidad (racionalidad). Vale decir, que los objetivos y motivaciones están dadas a priori, bajo la forma de una función de utilidad que permite al individuo hacer escogencias coherentes entre todas las combinaciones de bienes y servicios, y que los agentes económicos escogen siempre, entre las alternativas a su disposición, aquella que comporte la máxima utilidad. En fin, Simon propone sustituir el “homo economicus” por una persona que se comporta de manera realista, acorde con las formas indicadas por los estudios empíricos en sociología, psicología y economía, plena de emociones y pensamientos reales que regulan los eventos de su mundo real.<sup>34</sup>

Por ende, señalamos que al contemplar la inminente necesidad de implementar un enfoque sistémico y transdisciplinario en el proceso de la toma de decisiones a nivel gubernamental, esto sería posible mediante la utilización de la prospectiva como disciplina integradora de los distintos enfoques y efectos exógenos y endógenos de una organización, entendida esta como la Administración Pública de los gobiernos en Latinoamérica, especialmente para poder comprender el entorno global y desechar la falsa idea de la no necesidad de hacer planeación de largo plazo.

<sup>34</sup> Simon, Herbert. A. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations. Nueva York: The Free Press. 1997.

***Bibliografía.***

Aguilar Villanueva Luís Fernando, Documento de trabajo, **Apuntes del Curso Procesos Analíticos de la Política Pública**, Programa Doctoral en Política Pública, EGAP-ITESM, Agosto 12 – 17, 2007.

Aguilar Villanueva Luís Fernando, **Gobernanza y gestión pública**, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Bobbio Norberto, **Teoría general de la Política**. Editorial Trotta. España, Capítulo – III Política y moral. 2003.

Boisier Sergio, **Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial**, Documento de trabajo N.5, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, España, 2002.

Boisot, Max, **Aprender de la destrucción creativa - Manejo de lo desconocido**, Mc Graw Hill, Bogotá, 1996.

CYTED, **Discusión Final I Jornada Iberoamericana de Vigilancia y Prospectiva Tecnológica**, Santa Cruz De La Sierra, 31 Marzo – Abril 4, 2003.

**Dror, Yehezkel, Enfrentando el futuro, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.**

**Easton David, Enfoques sobre Teoría Política, La investigación Política: el marco de la toma de decisiones, Simon Herbert, Amorrortu, Buenos Aires. 1997.**

**Gamble, Andrew, Política y destino. Siglo XXI Editores, España. Capítulo 6. La Política. 2003.**

**Gavigan, James, Scapolo, Fabienne, A comparison of national foresight exercises, Foresight, Vol. 01, No. 06, December.**

**Godet, Michel, Creating Futures, Scenario Planning as a Strategic Management Tool, Economica, London, 2004.**

**Harmon M. Michael y Richard T. Mayer Teoría de la organización para la administración pública. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.**

Haro de Antonio, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez “Las fuentes económicas de la gestión pública”. Sobre los aportes de la economía para el estudio de las burocracias públicas” en **Más allá de la reinención del gobierno**, David Arellano Gault (coordinador), México, coedición Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

ILPES/CEPAL Serie Manuales 42 “**Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**”, Santiago, 2005.

Kliksberg, Bernardo, “El pensamiento gerencial en la década de los noventa”, en **El pensamiento organizativo**, editorial Norma, Buenos Aires, 13 edición. Manual de Prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, 1995.

Le Moigne, Jean-Louis, Complejidad del sistema, en **El desafío del Siglo XXI. Unir los conocimientos**, Madrid, 2000.

Medina Vásquez, **Fundamentos conceptuales para la construcción de una visión compartida de futuro con enfoque territorial**, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Universidad del Valle, Cali, Colombia, 2003.

Morin Edgar, Nicolescu Basarb, Lima de Freitas, **Definición redactada en el Congreso Internacional sobre Transdisciplinariedad**, Arrábida, Portugal, 06 Noviembre, 1994.

Morin, Edgar, **El Método**, Tomo II. **La vida de la vida**, Cátedra, Madrid, 1993.

Morin, Edgar, **El paradigma perdido**, Cairos, Barcelona, 1974.

Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco, Roura, Horacio, **Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública**, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Área de Proyectos y Programación de Inversiones, Serie Manuales No. 39, Santiago de Chile, 2005.

Osorio Vera Fco. Javier, **Propuesta de instrumentalización para la aplicación de Métodos Prospectivos - Análisis Estructural y MACTOR - en Procesos Humanos**, Tesis de Maestría, Maestría en Prospectiva Estratégica, EGAP-Tecnológico de Monterrey, Diciembre, 2006.

Peters B. Guy, **El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política**. Gedisa Editores, Barcelona, España. 2003.

**Simon, Herbert. A. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations. Nueva York: The Free Press, 1997.**

**Wiesner, Garnier & Medina, Las funciones básicas de la planificación, Cuadernos del ILPES, No. 46. 2000.**



## Las transformaciones de la Administración Pública y la evaluación de la gestión pública

### Abstract

*El autor analiza las transformaciones de la Administración pública contemporánea a partir de las nuevas relaciones de vida que tienen la sociedad y el Estado, considerando el aumento de la vida pública, la exigencia de los ciudadanos, el desarrollo de la economía de mercado, la importancia de tener mejores capacidades de gobierno y la proclama de que las instituciones públicas sean más eficientes, a partir de fortalecer los alcances de la gestión pública, la cual es una herramienta que se relaciona de modo directo con las capacidades de respuestas que se han de diseñar y aplicar para que las políticas públicas tengan efecto positivo y efectivo en la vida comunitaria.*

**Sergio Esteban Martínez\*** *Palabras clave: Administración pública, Estado, gestión pública, sociedad y transformaciones.*

*The author analyzes the transformations of the contemporary Public Administration from the new relations of life that have the society and the State, considering the increase of the public life, the exigency of the citizens, the development of the market economy, the importance of having better capacities of government and the proclamation from which the public institutions get more efficient, from fortifying the reaches of the public management, which is a tool that is related in a direct way to the capacities of answers that are had to design and to apply so that the public policies have positive and effective effect in the communitarian life.*

*Key words: Public Administration, State, public management, society and transformations.*

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

## ***Introducción***

En el siglo XXI las transformaciones económicas y sociales continuarán: la integración de los mercados, las nuevas tecnologías, y el impacto del conocimiento en la actividad humana apuntan a la persistencia de un mundo complejo.

Ante esta realidad, surgen preguntas sobre ¿Cómo mantener la gobernabilidad en un mundo así?, ¿Qué formas de organización requerirán los gobiernos para enfrentar los retos de forma local, nacional y global?

El impacto de las antiguas formas de gobierno en el sector público, en el privado y en la sociedad civil son ineficaces. Las nuevas formas de gobierno deberán contar con un mayor número de participantes. Las organizaciones jerárquicas tradicionales tendrán que ceder su paso a aquellas que promuevan mayor responsabilidad en la toma de decisiones, con talento innovador y creativo.

Si bien es cierto que en la década anterior se cuestionó la participación del Estado en el desarrollo económico, y de hecho algunos países adoptaron una actitud “minimalista” en lo que a instituciones públicas se refiere, actualmente se reconoce que lo importante no es la intervención o no, sino la calidad de dichas intervenciones. Por ello, la reforma de las instituciones se vuelve un asunto fundamental.<sup>1</sup>

Los gobernantes tendrán que explorar las oportunidades y riesgos económicos, sociales y tecnológicos a los que tendrán que enfrentarse en los próximos años, esbozando lo que debe hacerse para que la

<sup>1</sup> Governance in the 21 st Century. France, Organization for Economic Cooperation and Development, 2001.

sociedad aumente su capacidad de decisión para conducir su futuro con mayor apertura, competitividad, flexibilidad, pero sobre todo con la participación de los ciudadanos.

Es así como, los nuevos gobernantes desde una perspectiva crítica y propositiva, tendrán la necesidad de analizar las reformas adoptadas en diversos países, los resultados que se han obtenido y el camino que falta por recorrer. Considerando una sociedad cambiante, compleja y fragmentada; mayor fiscalización a las acciones públicas por parte de los medios y la sociedad, y un impacto vertiginoso del desarrollo tecnológico, sobre todo en materia de comunicaciones, los gobiernos tienen sobre sí presiones adicionales que los llevan a transformarse para seguir sirviendo el interés general.

### ***A. Cambio de paradigmas en la Administración Pública***

El debate sobre el Estado tiene importancia singular en momentos en que las transformaciones de la sociedad contemporánea continúan desarrollándose. El Estado es revisado, reformado y reestructurado no sólo para adaptarse a nuevos contextos, sino para que el patrón de su racionalidad sea vigorizado y actualizado.

En este sentido, el Estado no se justifica a sí mismo, sino en razón de su capacidad para lograr el bien público, el cual lo trasciende independientemente de sus formas políticas y constitucionales. El Estado cuida el aprovechamiento de las energías públicas y finca en la política, el gobierno y la Administración Pública, la base de su realización material.

De ahí que, las transformaciones del Estado tengan que ubicarse en procesos históricos, tiempos políticos y realidades públicas, por lo que el Estado no carece de contextos ni de horizonte temporal.

Su poder está influido y condicionado por factores endógenos y exógenos donde confluyen la vida de otros Estados, los intercambios de bienes, servicios y tecnologías y el irreversible progreso de la sociedad. Consecuentemente su poder tiene que salvaguardarlo y ensancharlo en un marco de competencia mundial correlacionado con realidades nacionales complejas (Uvalle, 2001: 27).

#### *a. Desarrollo de la vida estatal*

El Estado moderno forjado en la cultura del renacimiento humanista del siglo XVI se ha consolidado como una institución con capacidad para pervivir en distintas etapas de la convivencia humana. Con los valores de la cultura liberal del siglo XVIII, los cuales le dan forma constitucional, el Estado es reconocido como base de la convivencia pública y como medio para gobernar la esfera de la vida política.

El Estado al tomar en cuenta los principios e instituciones de la sociedad civil, alienta el mercado, garantiza el papel de la opinión pública y garantiza el goce de las libertades políticas. Como Estado respetuoso del derecho y los preceptos constitucionales, da cabida a prácticas parlamentarias, a la competencia política y la alternancia en el poder.

En este sentido, los compromisos políticos y sociales del Estado se cumplen mediante capacidades de gobierno. En la medida en que las necesidades de la sociedad se dilataban, en esa medida crecían las tareas del Estado. De ahí que en la etapa del Estado de bienestar durante el siglo XX, pero formado en Alemania durante los siglos XVIII

y XIX, se desenvuelve a través de una amplia y poderosa estructura administrativa, donde la planeación y la programación se constituyen en palancas clave de su realización.

La creación y expansión de diversos organismos gubernamentales encargados de la administración del Estado, llegaron a configurar una red de compromisos, atribuciones e instituciones para dar cumplimiento al bienestar social. Tanto el gobierno y la Administración Pública jugaron un papel importante para que la relación de los contrarios estuviese regulada por instancias que contenían y desactivaban las tensiones políticas.

#### ***b. Estado de bienestar***

Es también, un Estado que funcionó con márgenes significativos de autonomía y consiguió instituir relaciones de compromiso con los sindicatos y los partidos políticos. Fue un Estado donde la economía se politizó y donde los derechos sociales se extendieron más allá de los recursos públicos disponibles. Su papel consistió en mitigar el conflicto político dándole tratamiento administrativo con políticas de bienestar social.

La eficacia del Estado de bienestar consiste en haber logrado tasas de crecimiento económico acompañado de progreso social. De esta forma, el conflicto político quedaba incorporado en lo fundamental al sistema de instituciones que conforman al gobierno. Pero la eficacia política del Estado de bienestar fue financiada en lo general con déficit fiscal, el incremento de la deuda externa y el agotamiento de los recursos públicos. No siempre se consideró el impacto de los costos en las decisiones ni la disponibilidad sana de los propios recursos.

Así, el apoyo de los Estados sociales, en la forma de Estados asistenciales o de bienestar o en la forma de estados desarrolladores de sus sociedades atrasadas, señala Aguilar Villanueva (Villanueva, 1999: 133), se debilitó en el terreno en el que había residido su fuerza, en la administración. El desbordado crecimiento de las cuestiones sociales se tradujo en un aumento del número, tamaño y ámbito de intervención de las organizaciones, programas, proceso y personal del sector público.

Es posible contender gerencialmente con los grandes organismos públicos, a través del reordenamiento en la organización, métodos nuevos de trabajo, incorporación de tecnologías, lineamientos de relaciones humanas y mecanismos más ágiles de control. Es decir, la “reforma administrativa”, en la creencia de los años sesenta y setenta, fue la estrategia idónea para no perder el control y dirigir el creciente aparato del gobierno social. Sin embargo la inmanejabilidad del sector público no residía tanto en su tamaño, sino en su inconexión y desorden, por lo que las fórmulas de reforma administrativa se mostraran inviables o insuficientes.

De igual manera, el renacimiento de la idea del “plan” (nacional de gobierno), en los años setenta y principios de los ochenta, con toda la diversidad jerarquizada de objetivos, metas, directrices, programas, procesos, actores responsables y resultados previstos, fue el intento más avanzado y optimista de poner orden en el aparato público y racionalizar su comportamiento mediante la asignación justificada y programada del gasto social mediante el control de su ejercicio.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Luis F, Aguilar Villanueva “Política pública y gobierno del Estado” en La Revista del Colegio, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C, pp. 233-255.

Así, la administración del bienestar fue el resultado de compromisos que se institucionalizaron, sin considerar el valor de los costos fiscales y la disponibilidad real de los mismos para dar cauce a los programas y proyectos públicos.

La desproporción entre los compromisos y los recursos existentes tienen como efecto el aumento de estructuras y órganos administrativos que no se justifican, y en cambio, inciden de modo negativo en los rendimientos de la vida social productiva. Las fallas de la administración del bienestar se relacionan con la pérdida del cálculo (Majone, 1975: 425) institucional y financiero que orienta la disponibilidad real de los recursos y los compromisos, que pueden acreditarse a través de un sistema de respuestas organizadas que tienen a su cargo el propio estado administrativo.

En consecuencia, la crisis administrativa del Estado de bienestar se condensa en los siguientes puntos (Uvalle, 2003: 109): 1) la politización corporativa y amplia del bienestar social; 2) el crecimiento de estructuras y la operación de la administración; 3) el acrecentamiento de los rendimientos decrecientes en las actividades públicas; 4) la pérdida de legitimidad debido a la falta de resultados fiscales; 5) el retraso en las capacidades de respuesta; 6) el desbordamiento de las actividades del Estado en la sociedad; 7) la pérdida de fronteras entre lo privado y lo público; 8) el aumento del conservadurismo en los procesos de gestión pública y 9) la disminución de la calidad de vida ocasionada por el deterioro financiero y procedimental del Estado.

### ***c. Economía abierta y promoción social***

El ocaso del Estado de bienestar es coincidente con los cambios estructurales de la sociedad y la economía modernas. Desde finales de los sesenta y la década de los setenta, el mundo ingresó a una revolución tecnológica. Los sistemas de producción y combustión industrial son remplazados por los microprocesadores, provocando con ello cambios de fondo en las condiciones de la vida. Las economías aceleran su apertura y los mercados rechazan las prácticas regulatorias del Estado que no se justificaban. Los proteccionismos industriales sucumben y con la potencia de las reconversiones, los sistemas de producción ingresan a la fase tecnológica de microchips y software. El efecto beneficioso de la automatización informática, la computadora y las nuevas técnicas de decisión asumidas con la misma [han] originado cambios en el trabajo administrativo, ejecutivo y profesional (Simon, 1992: IX).

Durante los años ochenta la vida estatal es objeto de reformas. No podía continuar vigente la estatización de la economía y de las relaciones políticas. Tampoco el uso discrecional de los recursos públicos.

Revisar los ámbitos de competencia de la sociedad y el Estado, conlleva la adopción de políticas correctivas para rehabilitar los consensos perdidos debido a la sobredilatación administrativa y a la intervención incesante del Estado en la economía. Las reformas del Estado para eliminar sus excesos se realizan con las políticas siguientes: 1) privatización; 2) desregulación; 3) desburocratización; 4) aperturas externas; 5) concesión de servicios públicos; y 6) liberalizaciones.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Para analizar a detalle la reforma del Estado mexicano se pueden consultar a Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1993 y Juan Rebolledo Gout, La reforma del Estado en México. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

De este modo, el Estado administrador y propietario de la economía es transformado en un Estado promotor. El nuevo perfil del Estado con su acento promotor es consecuente con las economías abiertas, con el reclamo ciudadano de no perder iniciativa ante el Estado y la necesidad de que la economía sea un espacio público y no un lugar para favorecer clientelas, camarillas, prebendas y acuerdos corporativos.

Lo ideal es que en el Estado promotor intervenga en la economía con sentido estratégico, es decir, produciendo y distribuyendo los bienes y servicios públicos indispensables para el desarrollo de la sociedad sin asumir un papel sobredeterminante en el mercado.

El Estado promotor no renuncia a la búsqueda y el logro de bienestar social. Por el contrario, para conseguirlo no emprende acciones burocratizadas y en cambio sí alienta la participación de los grupos de la sociedad. Esto significa que la sociedad puede participar con su esfuerzo, recursos, organización y movilización armonizando con el Estado sus capacidades e iniciativas. El bienestar social en el Estado promotor tiene cobertura pública y no solamente administrativa y gubernamental como sucedía en el Estado de bienestar.

Por consiguiente, la ciudadanización no es contraria al Estado ni atenta contra la seguridad y la conservación de él. Es consecuente con el orden institucional que al Estado le corresponde crear, vigilar y cumplir de manera abstracta e impersonal. La ciudadanización es el reclamo pacífico de los derechos que corresponden al espacio de la sociedad y que son invocados para establecer los equilibrios dinámicos que necesita la vida pública (Uvalle, 2003: 82).

#### ***d. La gestión pública en el Estado promotor***

En tiempo de sociedades abiertas, de una mayor democratización del poder, de auge ciudadano y del surgimiento de movimientos sociales, la gestión pública tiene que trascender los laberintos del formalismo bizantino, del ritualismo exacerbado y de los a priori racionalistas. La gestión pública tiene que caracterizarse por su aptitud para atender una diversidad de públicos que demandan al gobierno bienes y servicios. Se trata entonces, de un asunto de gobernabilidad.

La gobernabilidad se acredita por el conjunto de capacidades que los Estados tienen para dirigir con inteligencia la convivencia de los contrarios, para asegurar el cambio con estabilidad y por conseguir un mejoramiento constante en las condiciones de vida de la sociedad. Implica además que tanto la vida pública como la política se encuentran regidas por valores, principios e instituciones que permiten atemperar el conflicto social con el concurso de la negociación y la concertación.

#### ***e. La nueva forma de la Administración Pública***

Los nuevos esquemas administrativos en la Administración Pública son expuestos por Aguilar Villanueva:

Ofrecer información y cuentas al público ciudadano sobre los asuntos públicos cruciales y sobre los actos de gobierno, incorporar a la consulta a los ciudadanos como requisito en la definición de los problemas públicos y en la construcción de las opciones de política, facilitar el acceso de los ciudadanos a formas de colaboración con el gobierno en el desarrollo de las políticas públicas sociales, contar los ciudadanos con la posibilidad de recibir autorización del gobierno para hacerse cargo de la atención de ciertas poblaciones y sustituirlo en

el tratamiento de ciertos temas y problemas, tener la oportunidad de vigilar, controlar y evaluar la actuación administrativa del gobierno, son todos esquemas administrativos nuevos y alternativos, más públicos y más eficaces, que alteran el entramado habitual de las relaciones entre gobierno y sociedad y que, con el fin de evitar distorsiones de los fines públicos, implican formas de organización ciudadana que suponen, promueven y exigen formas de colaboración, coordinación y corresponsabilidad intrasocial.<sup>4</sup>

En la nueva Administración Pública (reivindicadora de la participación ciudadana) la condición imperativa de la acción de gobierno y de los grupos sociales es el sentido público.

Este es el punto clave. Tiene sentido reivindicar la participación ciudadana en la nueva gestión y política pública, sólo si se espera, se promueve o se prescribe que la participación controle predisposiciones particularistas y tenga además la capacidad y la disposición de perseguir fines públicos, de traducir o de condenar con honradez las múltiples voces públicas y de operar con miras a lograr los resultados del mayor beneficio general realmente posible. La respuesta se encuentra en el principio de ciudadanía. Ciudadanía es fundamentalmente la específica calidad de ser miembro de una sociedad que se ha organizado como Estado de leyes: leyes para garantizar y encauzar el ejercicio de las libertades públicas y privadas, y leyes para limitar y controlar a los poderes públicos y privados (Villanueva, 1999: 147). Y ciudadanía es además -cosa que suele olvidarse- el derecho y debe (o la libre opción) de involucrarse en la realización del bien de la república.

<sup>4</sup> Aguilar Villanueva, Luis F (1999) "Coordinación social y Administración Pública" en Reforma del Estado y Coordinación Social, en Norbert Lechner (et-al) (1999), México, Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza y Valdés, p. 146.

El republicanismo, como principio constitucional de orden político y social, es lo que sustenta fundamentalmente la validez de reivindicar la participación ciudadana en el centro de la acción del gobierno y de llevarla a la práctica. Años de patrimonialismo, populismo, paternalismo, clientelismo político de muchos estados sociales desarrolladores y benefactores, han minado las actividades de libertad, dignidad y responsabilidad de los ciudadanos y, sobre todo, han tergiversado el propósito y modo de la participación ciudadana. Sin duda, las condiciones inaceptables de vida de personas o sectores sociales empujan justificadamente a levantar demandas, a reclamar, a quejarse y exigir soluciones para situaciones de vida problemáticas e indigentes. Pero participar en la acción administrativa de gobierno es algo más que demandar y algo muy diverso al puro demandar particularista, autorreferido, ajeno o indiferente a tomar en consideración los posibles costos o daños que ocasionaría a los demás la satisfacción exclusivista de las propias demandas. Participar ciudadanamente en sentido propio consiste en actuar del lado de la oferta y no sólo de la demanda, en actuar con sentido de lo público y no sólo de la ventaja privativa. En estricto sentido, es un participar como ofrecer y corresponsabilizarse, comprometerse con las cuestiones sociales, buscando construir equilibrios entre la satisfacción de los intereses particulares y el bienestar o la estabilidad del conjunto social al que se pertenece.

El nuevo enfoque y estilo de Administración Pública, justamente por relacionar la renovación de su eficacia y naturaleza pública con formas de participación ciudadana, exige, suscita y desarrolla formas de integración social y política (Villanueva, 1999: 148). La finalidad pública de la Administración Pública será más segura si incorpora el sentir, pensar y proponer de su público ciudadano, es decir, integra los resultados compartidos o de mayoría de la deliberación ciudadana, las propuestas que se desprenden de las conversaciones y discusiones

que los ciudadanos han sostenido frente a sus problemas y que plasman sus entendimientos, treguas e inconformidades. Los procesos operativos de la Administración Pública serán más pertinentes y efectivos si suman las formas de presencia y acción de los ciudadanos que están comprometidos y ocupados con ciertos asuntos de alcance y beneficio común, que ya forman parte de la agenda de gobierno o que han sido desatendidos por el gobierno.

Las prácticas y formas de coordinación social que promueve, cataliza e incorpora el nuevo enfoque de Administración Pública en sus procesos y operaciones suelen ser las que integran el diálogo y la cooperación. Las primeras logran equilibrios aceptables entre las partes mediante un diálogo más o menos simétrico, más o menos racional, a lo largo del ir y venir de la interlocución, mientras que las segundas logran acoplamiento y entendimientos a través de las iniciativas cooperativas, las concesiones recíprocas, la mutua ayuda y la solidaridad entre los socios de una comunidad. El diálogo que ocurre incesantemente entre múltiples individuos y grupos con posturas diversas sobre sus vidas particulares y su vida asociada, a través del toma y daca de afirmaciones y refutaciones, preguntas y aclaraciones, críticas y concesiones, construye y perfila puntos de vista compartidos, deslinda las áreas de las convergencias y los desacuerdos, y suele pactar treguas y aplazar enfrentamientos con el fin de evitar efectos más nocivos para las condiciones de la vida en común.

En resumen, las corrientes disciplinarias y profesionales contemporáneas de la Administración Pública,<sup>5</sup> con el propósito de restablecer y reactivar lo público y lo efectivo de una Administración Pública que tuvo su auge y caída en sintonía con el ciclo de vida del primer Estado social industrial, cuestionan ahora con diversos argumentos su clausura gubernamentalista y abren la administración a la intervención de los ciudadanos, los cuales son entendidos gerencialmente como clientes, usuarios y consumidores de los servicios públicos, o son entendidos políticamente como miembros con pleno derecho de la república, corresponsales de su autonomía, seguridad y prosperidad.

En este enfoque renovador, conceptual y práctico, la Administración Pública, por promover y plasmar la participación ciudadana, promueve, contempla y exige que los participantes expresen una ciudadanía desarrollada y coherente que, en los hechos, manifiesta y realiza concretamente formas de cooperación y coordinación entre los miembros de una comunidad de vida.

La Administración Pública deja entonces ser un factor de orden desde afuera de la sociedad y comienza a construir un nuevo mecanismo que, en su misma organización y operación, impulsa y sostiene formas de coordinación social a través del diálogo y cooperación entre ciudadanos. No toda la Administración Pública, por la complejidad y

<sup>5</sup> La Nueva Gestión Pública, es una postura analítica y metodológica, que está siendo adoptada como campo de estudio y práctica gubernamental en distintos países. Se trata de una propuesta para transformar a fondo la organización y el funcionamiento de la Administración Pública burocrática, a la cual se cuestiona por ser el origen de los contratiempos operativos que tiene el Estado en la era de la globalidad. Su propuesta se centra en el mejoramiento de la productividad, la rentabilidad, la calidad y la reducción de costos en las estructuras y procedimientos para que los Estados contemporáneos no incurran en mayor déficit fiscal y en la multiplicación del endeudamiento interno y externo. Cfr. Ricardo Uvalle Berrones (Coordinador) (2005), Perfil contemporáneo de la Administración Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

escala de sus asuntos, podrá ser participativa, pero en el terreno de las múltiples dimensiones de la política social, la participación podrá ser no sólo un criterio imperativo de operación sino un componente operativo indispensable intrasocial (Villanueva, 1999: 148-149).

Desde el punto de vista de la subjetividad, el significado de una reforma del Estado radica en el fortalecimiento del “capital social” (Villanueva, 1999: 148-149). La actual estrategia de modernización fomenta una pérdida de esa acumulación de experiencias y conocimientos, de hábitos de confianza y tolerancia que permiten a la sociedad acotar los riesgos del desarrollo y ampliar el aprovechamiento de sus oportunidades. Un vínculo social debilitado, empero, sin embargo, inhibe que la sociedad humana asuma las incertidumbres propias de la libertad individual, el Estado deberá vigorizar la sociabilidad cotidiana, ayudar a afianzar las identidades colectivas y así asegurar las relaciones de confianza indispensables para la cooperación social.

Hacerse cargo, y responsabilizarse del proceso de modernidad tiene un ámbito privilegiado: la esfera pública. Reformar al Estado es también reformar lo público, reforzar el ámbito de lo público. En la medida en que esa complejidad social aumenta, se requiere también mejores estructuras comunicativas y códigos interpretativos que hagan inteligible la nueva realidad social. Es decir, para mediar modernización y subjetividad se requiere una codificación de las oportunidades y amenazas que plantean los cambios. De ahí que una reforma del Estado implique, en los hechos, una reformulación de lo público.

Cuando el Estado suele ser visualizado desde el punto de vista del usuario y consumidor, no está de más reiterar una vez más la función simbólica del Estado. Cuando la noción de comunidad y, por ende, la integración social se debilitan, resulta difícil motivar y organizar un

esfuerzo colectivo. El mismo proceso de modernización exige un Estado capaz de condensar los sentimientos de pertenencia y arraigo.

Lechner señala que en años recientes, las reformas del Estado y las políticas de democratización han corrido por vías paralelas. Las reformas “de primera generación” no consideraron las implicaciones de un orden democrático y, a la inversa, los procesos de democratización no contemplaron el nuevo papel del Estado. Probablemente esta situación haya contribuido a la distancia entre los ciudadanos y su Estado. Por eso, una reconceptualización del Estado implica igualmente una nueva noción de ciudadanía. Más allá de su significado político-constitucional, generalmente vinculado con el acto electoral y el servicio militar, se hace indispensable explorar otros ámbitos de la ciudadanía. Analizar las formas en que se constituye actualmente una “comunidad de ciudadanos” podría ofrecer pistas acerca de lo que está en juego en la reforma del Estado.

### ***B. Diseño organizativo y Administración Pública***

La crisis burocrática se debe a la insatisfacción de ciudadanos y gobernantes con la actuación de aquellas organizaciones burocráticas incapaces de cambiar y adaptarse a una rápida evolución que ha dado lugar a nuevas condiciones y exigencias en casi todo el mundo. Para algunos fanáticos de la desburocratización, la culpa de esta deficiencia en la capacidad de reaccionar se le puede endosar a la totalidad del sector público; pero la mayoría de los expertos han preferido señalar el hecho de que las burocracias requieren estabilidad para poder ser eficaces y eficientes. Por ello cuando el sector público utiliza el modelo burocrático en entornos cambiantes el resultado es ineficacia e ineficiencia.

Mintzberg trasciende el análisis tradicional sobre la manera en que los diferentes modelos organizativos se aplican a los tiempos de actividad que lleva a cabo el sector público [Administración Pública]. Propone los diseños organizativos que podrían ser apropiados para las distintas combinaciones de actividades que realiza el Estado y para las necesidades sociales que pretende satisfacer.

No existe un solo diseño organizativo adecuado para todo tipo (o casi todo tipo) de actividad realizada por el sector público (Mintzberg, 1999: 145). Esta correspondencia dependerá tanto de la actividad implicada como la difusión que cumpla el ciudadano que está involucrada en esta actividad.<sup>6</sup>

#### *a. Lo público y lo privado*

Subsiste el debate sobre la asignación de recursos entre el sector privado y público. Trátase de la privatización frente a la nacionalización o de los mercados de negocios frente a los controles del gobierno, los argumentos siempre han puesto a las fuerzas privadas independientes en contra de las fuerzas públicas colectivas.

Es un hecho que en Occidente, no se está familiarizado con la gama de posibilidades de propiedad (propiedad cooperativa y organizaciones sin propietario, entre otras). Dado que el capitalismo supuestamente ha triunfado, el sector privado es bueno y el sector público malo, mientras que las cooperativas y las entidades sin propiedad se consideran

<sup>6</sup> El artículo de Mintzberg aporta criterios para guiar a los responsables por la toma de decisiones en un tema politizado como es el diseño de las estructuras organizativas públicas para que puedan mejorar a su capacidad de responder a los requerimientos de la sociedad, en Harvard Business Review, mayo-junio de 1996. Para mayor precisión y en forma general (más allá de lo público) se puede consultar a Henry Mintzberg (1992) con Diseño de organizaciones eficientes, Argentina, El Ateneo.

irrelevantes. Por encima de todo -dicen los expertos- el gobierno tiene que convertirse en algo más parecido a una empresa. En este supuesto, si se va a dirigir adecuadamente el gobierno, entonces se necesita gobernar la dirección (Mintzberg, 1999: 199).

### ***b. Consumidores, clientes, ciudadanos y sujetos***

Consumidor, cliente, ciudadano y sujeto: son cuatro categorías que se encuentran presentes en la sociedad. Como consumidores y ciudadanos, disfrutamos de una relación de dar y recibir con el gobierno. Los consumidores del gobierno reciben servicios directos a distancia; sus ciudadanos se desarrollan en forma más directa de la infraestructura pública que éste proporciona. Pero hay una gran diferencia entre las actividades orientadas hacia los consumidores del gobierno y aquellas orientadas hacia sus ciudadanos: frecuencia de ocurrencia. En cambio, bajo la categoría de ciudadano encontramos una cantidad enorme de actividades en forma de infraestructura pública de carácter social (museos), físico (carreteras y puertos), económico (política monetaria), mediador (juzgados civiles), internacional (embajadas), además de la propia infraestructura de soporte del gobierno (como la maquinaria electoral).

Como sujetos y consumidores, tenemos relaciones con el gobierno que son más unilaterales. En cambio, la cuestión para los clientes que reciben servicios profesionales tiene que ver con el qué nos proporciona el Estado. Se pueden citar bajo esta categoría de sujetos y consumidores: policía, fuerzas armadas, agencias reguladoras y prisiones. Pero lo más sorprendente es el predominio de los servicios profesionales que los gobiernos proporcionan directa o indirectamente mediante la financiación pública: toda la atención de salud en algunos países, y gran

parte de ella en los demás, y una buena parte de la educación y otros servicios como la meteorología.

Por supuesto, no todas las actividades del gobierno se ajustan exactamente a una de las cuatro categorías. Al introducir estas cuatro etiquetas es para ampliar nuestra apreciación de los fines varios que tiene el gobierno.

Al comentario anterior, se puede relacionar los roles de consumidor, ciudadano, cliente y sujeto. Los consumidores están adecuadamente atendidos por organizaciones privadas, a pesar de que las cooperativas suelen poder hacerlo con efectividad. Sólo en reducidas esferas el servicio al consumidor es tarea del Estado. Cuando se trata de actividades donde las personas actúan como ciudadanos y sujetos (súbditos), esto es, donde sus derechos y obligaciones jurídicas están en juego, deberíamos aventurarnos más allá del modelo de propiedad estatal con mucha prudencia. Las contraprestaciones entre intereses en conflicto, así como el necesario uso de la autoridad en este tipo de actividades, exigen que el Estado cumpla un papel claro (Mintzberg, 1999: 202).

La relación con el consumidor es quizá más complicada. No está claro que aquellos servicios ampliamente aceptados como públicos –niveles mínimos de educación y de atención a la salud, por ejemplo- sean especialmente efectivos cuando los ofrece el gobierno directamente, ni mucho menos cuando los ofrecen las empresas privadas. Ni el uno ni las otras por sí solos pueden satisfacer todos los matices de los requerimientos de los servicios profesionales. Las organizaciones sin

propietario, o en algunos casos las cooperativas, pueden servir mejor aquí, aunque con financiación pública para asegurar cierta equidad en la distribución.<sup>7</sup>

### ***C. Modelos para administrar el gobierno***

A la pregunta de cómo debería administrar el gobierno, Mintzberg considera cinco modelos, cada uno marcado por su propio modelo de organizar la autoridad de control del gobierno, o superestructura, y las actividades de sus agencias, o microestructura. La autoridad presupuestaria formará parte de la primera, por ejemplo; una agencia para la protección del medio ambiente sería un ejemplo de la segunda. Algunos de los modelos son más antiguos, otros más recientes.

Mintzber considera cinco modelos, cada uno marcado por su propio modo de organizar la autoridad de control del gobierno, o superestructura, y las actividades de su agencia, o microestructura.

#### ***a. Modelo del gobierno como máquina***

El gobierno aquí se considera como una máquina dominada por normas, leyes y estándares de todo tipo. Esto se refiere tanto a la superestructura como a cada una de las microestructuras. Cada agencia controla su personal y actividades, y a su vez está controlada por el aparato central del Estado. De este modo, el gobierno adopta la forma de un holograma: examinamos cualquier pieza y es igual al resto (Mintzberg, 1999: 206). Su lema podrá haber sido “control, control, control”.

<sup>7</sup> No es poco usual que se le confíen servicios profesionales a organizaciones cooperativas. Incluso aquellas profesiones comerciales, como la contabilidad y las consultorías, a menudo ofrecen servicios a través de cooperativas, principalmente por la vía de asociaciones profesionales.

Este ha sido el modelo dominante en el gobierno, casi a costa de todos los demás. De hecho la palabra burócrata para denominar al funcionario público procede de la influencia de este modelo.<sup>8</sup>

Este modelo fue desarrollado como la principal fuerza opositora de la corrupción y el uso arbitrario de la influencia política. Por ello se hizo tan popular a principios del siglo pasado. Ofrecía coherencia en la política y fiabilidad en la ejecución. Pero le faltaba flexibilidad y capacidad de reacción ante la iniciativa individual, motivo por el cual ha decaído. De una forma u otra, sin embargo, el modelo máquina continúa dominando en el gobierno.

#### ***b. Modelo de gobierno como red***

Es lo contrario del modelo máquina: suelto en lugar de estrecho, libremente fluido en lugar de controlado, interactivo en lugar de muy segmentado. Se percibe al gobierno como un sistema único entrelazado, una compleja red de relaciones provisionales diseñada para resolver los problemas a medida que surgen, y conectada mediante canales de comunicación informales (Mintzberg, 1999: 206). En el nivel micro, el trabajo se organiza en torno a proyectos. “Conectar, comunicar y colaborar” podría ser el lema de este modelo. Irónicamente, al igual que el modelo máquina, el modelo de red también es holográfico en tanto sus partes funcionan como el todo: los proyectos individuales operan dentro de una red de proyectos interrelacionados.

<sup>8</sup> Este ha sido el modelo dominante en el gobierno, del mismo modo que “la mejor manera” de Frederick Taylor fue popularizada por Luther Gulik y Lyndall Urwick en 1930 en el sector público. De hecho la palabra burócrata para denominar al funcionario público procede de la influencia de este modelo.

### ***c. Modelo de gobierno de control del rendimiento***

La gestión encuentra su plena realización en el modelo de control del rendimiento, cuyo lema podría ser “aislar, asignar y medir”. Este modelo busca ante todo que el gobierno se parezca más a una empresa (Mintzberg, 1999: 206). Pero aquí es necesario ser concreto porque el ideal no es cualquier empresa. Existe el supuesto, no muy a menudo explícito, de que el ideal es la estructura divisional popularizada concretamente por los conglomerados. La organización en general se divide en “negocios” a los que se asignan objetivos de rendimiento de los que son responsables sus directivos. Así pues, la superestructura planifica y controla mientras que las microestructuras ejecutan. Todo muy ordenado, pero no necesariamente muy efectivo.

Este modelo hace énfasis en que la planificación y la medición de rendimientos refuerzan el control jerárquico convencional en el nivel de la microestructura, donde los directivos tienen responsabilidad personal de cumplir objetivos impersonales. Así, el efecto final es reforzar el antiguo modelo máquina. Es decir, el modelo de rendimiento descentraliza para centralizar, afloja para estrechar. Y la estrechez va en detrimento de la flexibilidad, creativa e iniciativa individual. De este modo no el valeroso nuevo mundo de la gestión pública muy a menudo no es más que la misma gestión máquina: una nueva etiqueta sobre una vieja botella (Mintzberg, 1999: 207). Funciona bien allí donde funcionaba la gestión tipo máquina pero en ninguna otra parte.

### ***d. Modelo de gobierno virtual***

Si llevamos el modelo de rendimiento hasta su límite, se llegará a un modelo denominado gobierno virtual. Conocido en lugares como Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, el gobierno virtual supone

que el mejor gobierno es el no gobierno. Despréndanse de todo, dicen, o al menos de todo aquello de lo que sea remotamente posible desprenderse (Mintzberg, 1999: 207). En el mundo perfecto el gobierno virtual, las microestructuras (las actividades de las agencias) ya no estarían dentro del gobierno. Todo este tipo de trabajo tendrá lugar en el sector privado. Y la superestructura sólo existiría en la medida en que fuese necesaria para organizar el suministro de servicios públicos a través de organizaciones privadas. Así, el lema de este modelo sería “privatizar, contratar y negociar”.<sup>9</sup>

#### ***e. Modelo de gobierno de control normativo***

Ninguno de los modelos anteriores ha conseguido estructurar adecuadamente la autoridad social. Quizá ello se deba a que la autoridad social tiene poca relación con las estructuras. Aquí cuentan las actitudes, no las cifras. Es así como el control normativo está enraizado en valores y creencias.

El modelo no es muy reconocido en la mayoría de gobiernos occidentales. No ha funcionado mal para los japoneses, pero cuanto más han demostrado ellos su superioridad en la competencia directa con Occidente, los occidentales se han retirado más hacia su antiguo modelo máquina que funciona exactamente al contrario (Mintzberg, 1999: 207).

<sup>9</sup> Este modelo dice Mintzberg “representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gestionar nada.

Cinco elementos claves caracterizan el modelo normativo:

1. Selección. Se elige a las personas con sus valores y actitudes, y no sólo por sus credenciales.
2. Socialización. Este elemento asegura que los miembros estén dedicados a un sistema social integrado.
3. Guía. Viene dada por principios aceptados y no por planes impuestos, por visiones más que por objetivos.
4. Responsabilidad. Todos los miembros comparten la responsabilidad. Perciben que los líderes -quienes practican un estilo artesanal de gestión enraizado en la experiencia- confían en ellos y los apoyan. De este modo, la inspiración substituye al así llamado empowerment.
5. Juicio. El rendimiento es juzgado por personas con experiencia, incluyendo a receptores del servicio, algunos de los cuales están presentes en comités de supervisión representativos.

El lema del modelo normativo podría ser “seleccionar, socializar y juzgar”. Pero la clave de todo es la dedicación, que se produce en dos direcciones: por y para los proveedores del servicio. Los proveedores son tratados decentemente y por tanto responden del mismo modo. Las agencias pueden seguir aisladas horizontalmente, pero el control vertical por parte de la superestructura es más bien normativo que tecnológico. El modelo permite microestructuras radicalmente diferentes: más misioneras, igualitarias y enérgicas, y menos mecánicas y jerárquicas.

No hay un modelo que sea el mejor. Actualmente se funciona con todos ellos. La recaudación de impuestos sería laborioso sin una dosis saludable de modelo máquina, del mismo modo que lo sería la política exterior sin el modelo red. Y ningún gobierno puede funcionar efectivamente sin un gran despliegue de controles normativos, al igual que ningún gobierno actualmente puede ignorar la necesidad de despojarse de lo que ya no pertenece al sector público.

Es lógico que se quiera favorecer a los mejores modelos. Todos reconocemos la atención excesiva que se le da al modelo máquina. Pero hay que ser conscientes de su resurgimiento en el modelo del rendimiento, al que no se debe rechazar.

Debemos apreciar mejor el modelo de red, que es necesario para tantas de las actividades impredecibles y complejas de los gobiernos de hoy, como por ejemplo gran parte de las políticas que se formulan, los servicios de alta tecnología y la investigación.

Se tiene una necesidad de hacer un gran cambio hacia el modelo normativo. Como bien lo han dejado claro los japoneses, nada puede sustituir a la dedicación humana. Esta conclusión se aplica especialmente a los servicios profesionales orientados hacia los clientes como son la atención de la salud y la educación, que nunca pueden ser mejores que la gente que los proporcione. Es necesario que se libere a los profesionales tanto de los controles directos de la burocracia del gobierno como las fuertes presiones de la competencia de mercado. Por este motivo la no propiedad y algunas propiedades cooperativas parecen funcionar tan bien en estas áreas.

### ***f. Gobernar la gestión***

El gobierno puede necesitar gestión, pero la dirección también necesita un poco de gobierno (Mintzberg, 1999: 209). Tomemos como referencia las siguientes afirmaciones:

No toda la empresa es buena, no todo el gobierno es malo. Cada cual tiene su lugar en una sociedad equilibrada junto a organizaciones cooperativas y sin propiedad.

Las sociedades reciben los servicios públicos que esperan. Si la gente cree que el gobierno es inepto y burocrático, pues así va a ser. En cambio si se reconoce por servicio público la vocación que es, la gente acabará teniendo un gobierno fuerte. Y actualmente no hay ninguna nación que pueda permitirse nada que no se un gobierno fuerte.

Las empresas pueden aprender del gobierno, lo mismo que el gobierno puede aprender de las empresas y ambos tienen mucho que aprender de las organizaciones cooperativas y sin fines de lucro. En el sector público las personas se enfrentan a sus propios tipos de problemas: objetivos en conflicto, grupos con intereses múltiples y una intensa presión política. No cabe la menor duda de que muchos de los directivos más inteligentes, elocuentes y efectivos trabajan para el gobierno. Lamentablemente no son muy agresivos cuando se trata de dar a conocer sus ideas.

Las cooperativas tienen formas sofisticadas para tratar con circunstancias diversas, y también con tipos especiales de clientes. Y luego están las organizaciones sin fines de lucro, en las que encontramos la más compleja realización del modelo normativo, del cual se tiene que aprender mucho en Occidente. Se puede beneficiar en gran medida de

las experiencias de unas y de otras, tan pronto como podamos superar los estrechos prejuicios.

Necesitamos un gobierno orgulloso, no empobrecido. Los ataques contra el gobierno son ataques contra el tejido social. Tenemos necesidades individuales, pero una sociedad que permite que socaven las necesidades colectivas pronto se destruirá a sí misma. Todos valoramos los bienes privados, pero no tienen ningún valor sin los bienes públicos -como las políticas económicas y reguladoras- que los protejan.

Por encima de todo, se necesita un equilibrio entre los distintos sectores de la sociedad. Esto se refiere tanto a actitudes como a instituciones. Los valores del sector privado prevalecen en toda la sociedad. Pero el gobierno y otros sectores deberían cuidarse de lo que reciben de la empresa.<sup>10</sup> Se necesitan equilibrios entre los sectores y se requiere equilibrar los intereses públicos como individuos con las demandas privadas de las instituciones.

El espíritu que predomina en la actualidad apoya la privatización de los servicios públicos. Es probable que parte de esta filosofía sea útil. Pero buena parte de ella es también demasiado simple. Si hay tanta predisposición al escrutinio de todo aquello que no pertenece al gobierno, igualmente se debería ser diligente al considerar lo que no pertenece a la empresa (Mintzberg, 1999: 211).

<sup>10</sup> Es probable que la empresa jamás haya tenido más influencia que ahora. Por ejemplo, Estados Unidos, a través de comités de acción política y de actividades de cabildeo (lobby), los intereses institucionales (no sólo los empresariales) ejercen una enorme presión sobre el sistema político, reduciendo la influencia de los individuos.

## ***Conclusión***

1. En las democracias representativas modernas, se da una nueva forma de interpretar el sentido y alcance de la Administración Pública. A partir de la evidencia proporcionada por los años de crisis, los hechos han demostrado la inoperancia de los Estados y administraciones sobredimensionados (secuestradores de iniciativas de particulares) e implementadores de políticas fiscales deficitarias y populistas. Ahora se apunta hacia una economía y sociedad abierta, en la cual la alternancia en el poder hace que los gobierno sean de políticas públicas y consensos, en el que las negociaciones y acuerdos son parte sustantiva para que se adopten e implanten acciones acordes con la participación de la sociedad.

2. Las democracias y la alternancia en el poder han permitido el diseño y desarrollo de instituciones catalizadoras de movimientos y expresiones cuyas acciones favorecen las tareas de gobernar por consensos, en los cuales se construyen responsabilidades, acuerdos, compromisos y agendas de trabajo que reflejan la interacción de los ciudadanos con las autoridades. Por ello, en los gobiernos de consensos se establecen relaciones de comunicación y negociación que articulan intereses, procesan demandas y formulan rutas de acción para atenuar y mejorar las condiciones de la sociedad.

3. Hoy la categoría espacio público es el eje principal en el cual se mueve las relaciones de la Administración Pública y la sociedad (integrada por particulares). En este contexto, lo público no es más estatal, sino ahora se identifica con los intereses genuinos del ciudadano. Por ello, los problemas públicos son un elemento básico para que la Administración Pública defina el “paradigma” que la revalore y combine alcances concretos, empíricos y argumentativos. Lo público demanda que la

Administración Pública sea menos administradora de recursos y se centre primordialmente en la calidad de las políticas, y lo público es motivo de desestatización para reconocerlo como un patrimonio de la sociedad; y debido a la complejidad, independencia e interrelación, los problemas públicos únicamente pueden analizarse, consolidarse y solucionarse con enfoques multidisciplinarios.

4. En una Administración Pública regida por la democracia, no se requiere de gobiernos sobredimensionados, sino responsables. Por lo que, la confianza de los gobiernos y Administración Pública es de vital importancia, dado que se relaciona con el sistema de vida que el mundo contemporáneo se organiza en instituciones eficaces. Con la confianza se estimula la lealtad de los ciudadanos con las instituciones de gobierno. Siendo la confianza propia de una cultura democrática, es referente para dimensionar de modo razonable las atribuciones y cometidos de las administraciones públicas. Por lo anterior, el saldo político de las políticas depende del cumplimiento de las metas alcanzadas, y, de esta manera, la relación entre las políticas y el público ciudadano se ubica en situaciones de recompensa o castigo.

5. Al haber un distanciamiento entre las acciones programadas y las acciones realizadas se presenta una posición que tiene costos negativos para las autoridades electas y el gobierno, ello implica que hay un vacío que deteriora la confianza en las instituciones públicas y las desacredita como instancias que pueden obrar con eficiencia y responsabilidad. La separación de estas acciones provoca que aumente el desencanto de los ciudadanos en el gobierno y los gobernantes, hasta crear situaciones que dificulten una relación de cooperación que tenga como objetivo garantizar la eficacia y acción pública, baste recordar que con ésta, las autoridades y los ciudadanos deciden atender y solucionar los problemas que tienen naturaleza pública con base en criterios,

recursos y capacidades institucionales. Por ello, los gobiernos abiertos, competitivos y responsables no incurren en salidas fáciles y engañosas de que deben de intervenir en todos y cada uno de los sectores sociales para ordenar y coordinar los recursos, la información y las instituciones que respondan a los objetivos que justifican los alcances de la acción colectiva.

6. La gestión pública es el método que el gobierno por consenso utiliza para construir acuerdos, compromisos y agendas de trabajo que reflejan la interacción de las autoridades con los ciudadanos. La ventaja institucional y procedimental de la gestión pública en la pluralidad democrática, consiste en que se acredite más por estrategias, no tanto por la dimensión y burocrática de problemas públicos. Por ello la gestión pública en los gobiernos por consensos se da de forma abierta con corresponsabilidad de los diferentes grupos de interés que integran la sociedad. Por otro lado, la gestión pública es en forma paralela la gestión de las políticas y estas dan origen a la gestión del gobierno entendida como la suma de acciones encaminadas a la realización de objetivos y metas colectivas. Por ello, la gestión pública, permite la atención focalizada de los problemas públicos y en esa medida, es adaptativa y flexible para responder con oportunidad y eficacia al espacio dinámico y horizontal de la sociedad civil.

7. Para construir la gobernabilidad democrática se debe contar con una Administración Pública eficaz (aparato gubernamental encargado del diseño e implementación de las políticas públicas). Una aparato que, por su propia naturaleza, tiende a moverse con menor rapidez de la que suelen exigir los cambios políticos, pero de cuyo funcionamiento depende en buena medida que las transformaciones políticas y económicas de carácter institucional se conviertan en realidad.

### ***Bibliografía***

Aguilar Villanueva, Luis F (1999) “Coordinación social y Administración Pública” en **Reforma del Estado y Coordinación Social**, en Norbert Letcner (et-al) (1999), México, Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza y Valdés.

Aguilar Villanueva, Luis F (1990), “Política pública y gobierno del Estado” en **La Revista del Colegio**, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

Aspe Armella, Pedro (1993), **El camino mexicano de la transformación económica**. México, Fondo de Cultura Económica.

**Governance in the 21st Century** (2001), France, Organization for Economic Co-operation and Development.

Lechner, Norbert (1999) “El Estado en el contexto de la modernidad” en **Reforma del Estado y Coordinación Social**, en Norbert Letcner (et-al) (1999), México, Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza y Valdés.

Majone, Giandomenico (1975), “La factibilidad de las políticas sociales” en **La Hechura de las políticas**, en Luis F, Aguilar Villanueva (Coordinador) (1992), México, Miguel Ángel Porrúa, Antología 2.

Mintzberg, Henry (1992), **Diseño de organizaciones eficientes**, Argentina, El Ateneo.

Mintzberg, Henry ( 1999), “Gestionar el gobierno, gobernando la gestión” en **¿De burócratas a gerentes?**, en Carlos Losadai Marrodón (1999), Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Rebolledo Gout, Juan (1992), **La reforma del Estado en México**, México, Fondo de Cultura Económica.

Simon, Herbert. A., (1992), **La nueva ciencia de la decisión gerencial**, Argentina, El Ateneo.

Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) (2005), **Perfil contemporáneo de la Administración Pública**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Uvalle Berrones, Ricardo (2001), **La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública**. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, Pachuca, Hidalgo, 28, 29 y 30 de noviembre de 2001.

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





## Abstract

### Gasto público basado en políticas públicas ¿Hasta dónde hemos avanzado en México?

*La autora explica la relevancia del presupuesto y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como su focalización en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, lo cual permite ubicar mejor para fines de la vida comunitaria, las acciones de gobierno con base en las erogaciones efectuadas en un año fiscal, mismas que tienen como finalidad, impulsar los objetivos del desarrollo social y económico que deben conocerse a través de las normas de transparencia, ya que éstas permiten comprender mejor el ejercicio de la contabilidad gubernamental, hecho que se relaciona de manera directa con la práctica de los valores democráticos que caracterizan a la actual vida política del país.*

**Laura Sour\*** *Palabras clave: Desarrollo, gobierno, plan, presupuesto y transparencia.*

*The author explains the relevance of the budget and its relation with the National Plan of Development, as well as its focusing in the Account of the Federal Public Property, which allows to locate better for aims of the communitarian life, the actions of government with base in the investments carried out in a fiscal year, same which they have as an aim, to impel the objectives of social and economic development which they must know itself through the transparency norms, since these allow to include/understand better the exercise of the governmental accounting, fact that is related in a direct way to the practice of the democratic values that characterize the present political life of the country.*

*Key words: Development, government, plan, budget and transparency.*

\* Profesora e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, adscrita a la División de Administración Pública.

## ***Introducción***

El presupuesto tiene como objetivo la planeación del país con miras a su desarrollo. Asimismo, es la base del funcionamiento gubernamental y contiene información contable y de política económica aplicable durante el ejercicio fiscal. De esta manera, el presupuesto revela la política económica, las prioridades y los objetivos del gobierno por medio de los montos destinados a sus gastos y, la forma como se redistribuyen los recursos de la sociedad.

El presupuesto tiene su base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es un proyecto sexenal que presenta el Ejecutivo a los seis meses de haber asumido su cargo. El PND contiene todos los compromisos de mediano y largo plazo que el gobierno deberá cumplir en términos generales. Dada la importancia del gobierno federal como cuerpo organizado con recursos, y el deseo de efectuar cambios sociales, resulta necesario verificar si el proyecto político del gobierno al asignar recursos es igual al que realiza cuando ejecuta el gasto. Mediante el análisis comparativo entre el PND y el presupuesto ejercido se puede determinar el tipo de relaciones que surgen entre grupos o sectores, los conflictos que aparecen, los sectores beneficiados, los sectores perjudicados, y la manera en que el ejercicio del presupuesto afecta los diversos indicadores macroeconómicos del país. Desde esta perspectiva, el presupuesto es el mapa que indica cuál es el proyecto de desarrollo nacional que el gobierno está realizando.

Anualmente el Ejecutivo presenta su proyecto presupuestal a la Cámara de Diputados para su revisión, discusión y aprobación. La propuesta aprobada por el Ejecutivo se publica en el Diario Oficial de la Federación. En el ejercicio de cada año se realizan auditorías a diversos organismos y entidades sobre el gasto asignado y, al final del año, la Auditoría

Superior de la Federación elabora un documento llamado la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) donde informa cual fue el gasto efectivamente realizado y lo confronta con el originalmente aprobado.

La CHPF se da a conocer anualmente. Estas cifras representan todos los compromisos contraídos por las entidades como consecuencia de la adquisición de bienes y servicios puestos a su disposición y órdenes de trabajo, ejecutadas y autorizadas durante el ejercicio anual que se presenta, independientemente de que su erogación se efectúe dentro del ejercicio o en ejercicios posteriores. A este tipo de gasto también se le conoce como gasto devengado. En resumen, la CHPF muestra las erogaciones ejercidas por el Gobierno Federal a lo largo del periodo fiscal (un año), dichos gastos están ligados a la asignación de recursos en el presupuesto y, por lo tanto, también se presenta en forma funcional, programática y económica. Es decir, la CHPF es el presupuesto federal, pero con las cifras efectivamente erogadas o ejercidas por el gobierno a lo largo del año fiscal. En este sentido, una vez que el presupuesto se convierte en contabilidad pública, muestra los actos de gobierno para facilitar el control y la evaluación externa de la gestión administrativa pública. Entonces, la transparencia en la contabilidad gubernamental es fundamental para el desarrollo de un sistema democrático. Esto es debido a la importancia que tiene el gasto público en la política gubernamental y en los objetivos de desarrollo del país. En consecuencia, la transparencia debe expresarse a través de la información ofrecida en los documentos presentados en la CHPF.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada en marzo del 2006 presenta una serie de disposiciones que regulan a la contabilidad gubernamental y al presupuesto público en aras de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia. El artículo 24 y 25 de la LFPRH, indica que todas las dependencias y entidades

deben cumplir con las directrices estipuladas por el Ejecutivo en el PND. Por consiguiente, a la luz de este marco legal, debería existir la posibilidad de establecer equivalencias entre las prioridades del gasto establecidas en el PND y el gasto ejercido por la administración pública federal registrado en la CHPF.

En otras palabras, si la CHPF muestra las erogaciones incurridas por el Gobierno Federal a lo largo del año, naturalmente surge la pregunta ¿cuál es la posibilidad de observar el cumplimiento del PND utilizando las cifras de la CHPF? En la medida en la que existe una disociación entre el PND y el proceso presupuestario anual no se puede evaluar si se están realizando las políticas establecidas en el PND.

El objetivo de este trabajo es mostrar el alcance para dar seguimiento a la evaluación del cumplimiento de las diferentes metas que se plantean en el PND con base en las cifras de la CHPF. Para ello se analizarán los datos correspondientes al período de 1998 a 2006 tanto del PND como de la CHPF. El periodo de análisis estudiado nos permitirá establecer si las diferencias encontradas son las mismas cuando se analizan los datos de los últimos años correspondientes a la administración del presidente Zedillo y a la administración del presidente Fox. En el primer apartado se analiza la importancia del PND y su evolución a lo largo del periodo de análisis. En la segunda sección se especifica qué es la CHPF, sus implicaciones informativas, sí como evolución de acuerdo con las categorías que presenta la estructura programática y su comportamiento durante las administraciones ya mencionadas. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de la comparación entre PND y CHPF.

## ***Plan Nacional de Desarrollo***

El PND se formula por el Poder Ejecutivo Federal en cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por el Artículo 5° de la Ley de Planeación. De acuerdo con los propios documentos del PND éste se trata de un instrumento que norma obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales (PND 1995-2007). Además, delinea las acciones y estrategias a seguir para lograr los objetivos planteados por el gobierno. Dicho Plan se elabora para períodos de seis años por lo que existe un PND para cada sexenio. El PND del presidente Ernesto Zedillo comprende el período de 1995 a 2000 y el PND para el sexenio del presidente Vicente Fox incluye el período de 2000 a 2006.

En conformidad con el Artículo 6° de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal presenta los Informes de Ejecución del PND ante el Congreso de la Unión. En el Tercer Informe de Gobierno (1997), se establece que dichos informes dan cuenta de las acciones y resultados alcanzados por el Gobierno de forma anual, en conformidad con la aplicación de las políticas, estrategias y programas derivados del mismo. Estas acciones deben quedar establecidas en las diferentes categorías que integran el PND, a saber: ejes de acción pública, prioridades, objetivos y sub-objetivos. Es precisamente el análisis de la evolución de estas categorías el que nos permite sentar las bases que posteriormente posibilitarán la vinculación entre los proyectos establecidos en el PND y el presupuesto ejercido en cada año a lo largo del periodo analizado.

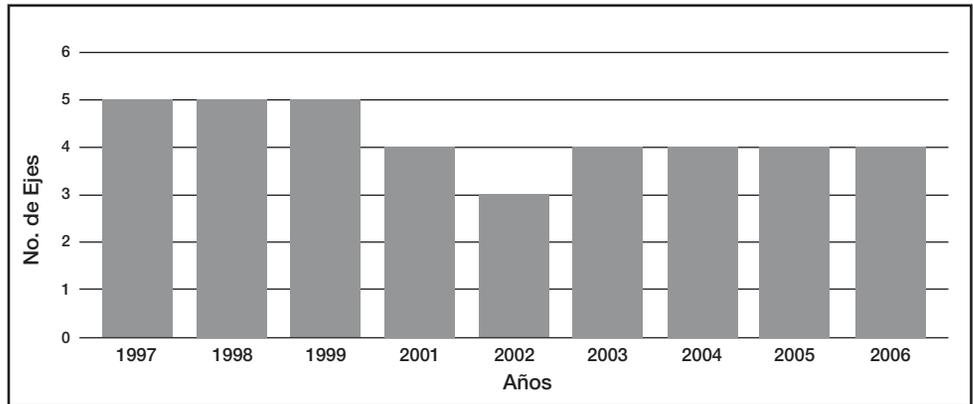
## ***Análisis del PND<sup>1</sup>***

Para analizar el PND, primero se realiza la descripción de los ejes de acción pública, así como se describen las prioridades, objetivos y sub-objetivos del gobierno. Posteriormente se buscará si hay continuidad o no en la “narrativa”, o si esta va cambiando a lo largo de la jerarquía del PND.

Los ejes representan los grandes compromisos que establece el presidente al momento de asumir su cargo. En la Gráfica 1 se puede observar que el número máximo de ejes que el PND presenta varía entre cinco y tres a lo largo del periodo analizado. Asimismo, más de la mitad permaneció con la misma denominación. Esto en principio parece positivo ya que “los grandes rasgos” de la acción gubernamental presentan pocas variaciones, mismos que en general se clasifican, de forma general, como: gobierno democrático, seguridad nacional, desarrollo social y crecimiento económico. Así también, es posible notar que en el periodo analizado de la administración de Zedillo (1997 a 1999) el número de ejes que guían las acciones del gobierno permanecieron iguales a lo largo de estos tres años. En cambio, durante el periodo de 2001 a 2006 (el periodo de administración de Fox) el número de ejes cambió de tres (en los años 2001 y 2002) a cuatro (durante el periodo de 2003 a 2006).

<sup>1</sup> Esta sección se elaboró con base en los siguientes documentos: Tercer Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1997; Cuarto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1998; Quinto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo, 1999; Primer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2001; Segundo Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2002; Tercer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2003; Cuarto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2004; Quinto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2005; Sexto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox, 2006; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 1998 al 2007.

Gráfica 1. Ejes del PND



Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Quando se acerca la lupa y se busca conocer el contenido de estos ejes se encuentra que durante el periodo analizado, sólo el 52.78 por ciento de los ejes que guiaron al PND continúan siendo ejes. Tal es el caso de “Desarrollo Social” y “Crecimiento Económico”. Sin embargo, el 20.83 por ciento dejó de ser un eje para convertirse en una prioridad, y el 26.38 por ciento de éstos se crearon con posterioridad.

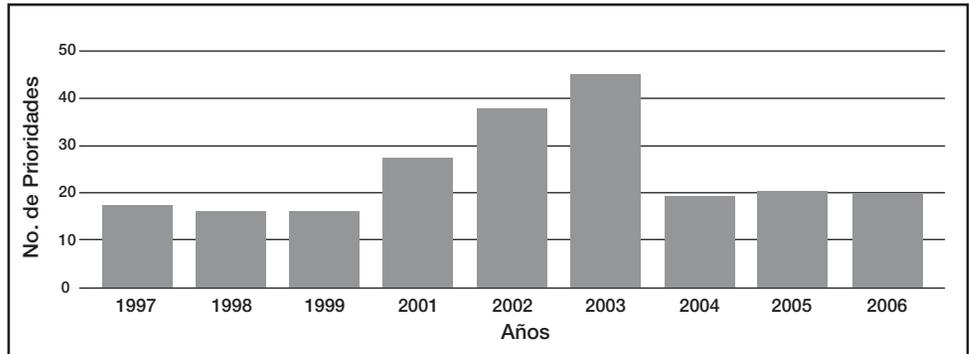
Tabla 1. Ejes contenidos en el PND de 1997-2006

Informe de Ejecución de Plan Nacional de Desarrollo								
1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social y Humano	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social	Desarrollo Humano y Social
Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad	Crecimiento con calidad
			Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto
Soberanía	Soberanía	Soberanía	Independencia Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia Soberanía y Seguridad Nacional	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales
			Política Exterior			Política Exterior Proactiva	Política Exterior	Política Exterior
Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática
Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes						
						Buen Gobierno	Buen Gobierno	Buen Gobierno

Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

La categoría que sigue a los ejes son las prioridades. Éstas se refieren al conjunto de las principales acciones que se consideran necesarias para llevar a cabo cada uno de los diferentes compromisos contraídos por el Ejecutivo. Por ejemplo, para el presidente Zedillo una actividad promotora para alcanzar el “Crecimiento Económico” era “Coordinación de las Políticas Fiscal y Monetaria para la Estabilidad y el Crecimiento” o “Deuda Pública”. En la Gráfica 2 durante los primeros años del presidente Fox de 1999 al 2001, el número de prioridades que integran cada eje aumentó de 15 a 26, es decir varió en casi un 40.74 por ciento. Además, el 4.19 por ciento de las prioridades se convirtieron en objetivos, y el 7.91 por ciento se convirtieron en un sub-objetivo.

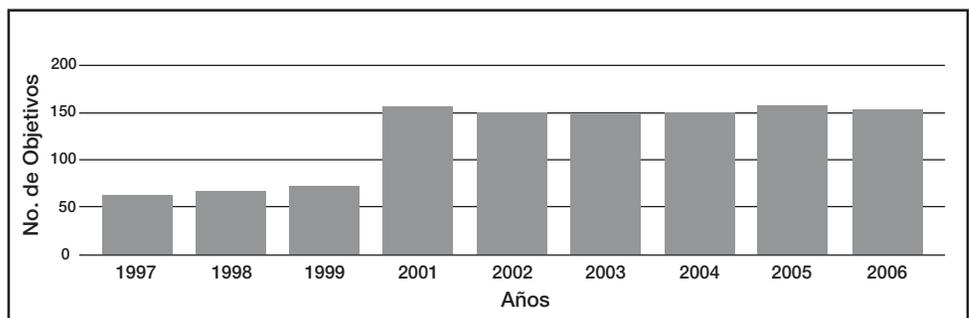
Gráfica 2. Prioridades del PND



Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Cada una de las prioridades está compuesta tanto por objetivos como por sub-objetivos, mismos que presentan su propia dinámica. A manera de ilustración, como se observa en la Gráfica 3, los objetivos pasaron de ser 67 en 1999 a 159 en el 2001. De igual forma, el estudio indica que el 2.06 por ciento de los objetivos se constituyeron en una prioridad y el 5.81 por ciento de se convirtieron en un sub-objetivo.

Gráfica 3. Objetivos del PND

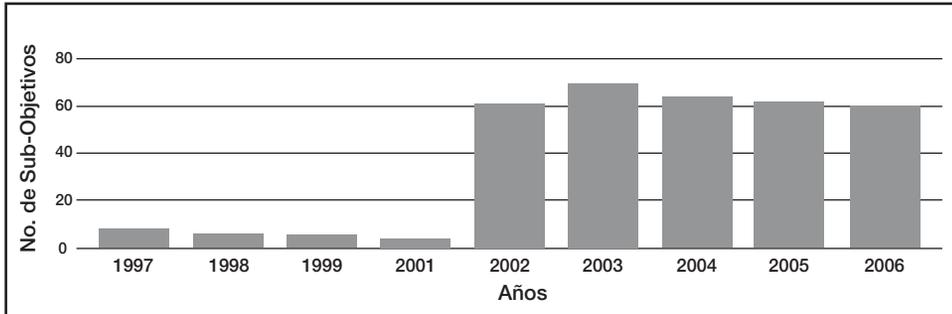


Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Caso más dramático, como se puede ver en la Gráfica 4, es el de los sub-objetivos que crecieron casi en un 96.72 por ciento entre 2001 y

el 2002. Así también, al analizar el periodo de 1997 a 2006 el 1.78 por ciento de los sub-objetivos se elevaron al nivel de prioridad y el 13.61 por ciento se establecieron como objetivos.

Gráfica 4. Sub-Objetivos del PND



Elaboración propia. Fuente: Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Sólo el 0.21 por ciento de los diferentes conceptos que forman parte del PND permanecen en la misma categoría ya sea eje, prioridad, objetivo, sub-objetivo durante el periodo analizado. De igual forma, el 33.83 por ciento de los distintos conceptos fueron creados con posterioridad a 1997, el 1.82 por ciento aparecen y desaparecen a lo largo del periodo de análisis y el 14.25 por ciento desaparecieron a través de los años.

Los informes de ejecución del PND cambian de un año a otro en lo que se refiere a la aplicación de las políticas, estrategias y programas que se derivan del PND. Sin embargo, dicha variación es más marcada cuando el análisis se realiza a través de la agrupación de diferentes sexenios. Si bien existen coincidencias en la mayoría de sus denominaciones y finalidades, no es posible establecer paridades entre los ejes o las prioridades establecidas en el PND de un sexenio a otro. Ya que, cuando se realiza la comparación, no se encuentra la misma continuidad en las acciones y estrategias gubernamentales. Es decir, los sexenios no mantienen la misma lógica de clasificación y priorización de sus

actividades para dar paso al cumplimiento de sus diversas propuestas y promesas.

Si bien la continuidad no es deseable per se, este hecho dificulta analizar la dinámica del gobierno por parte de cualquier evaluador externo. Por otra parte, la falta de continuidad en los diversos conceptos no quiere decir que los problemas desaparezcan, ya que en varias ocasiones estos mismos conceptos continúan apareciendo en el PND, pero en diferentes niveles de prioridad. Por ejemplo, en la Tabla 2 se observa que del total de cambios que se realizaron -y que no significaron una desaparición o creación de algunos de las categorías del PND- el 1.19 por ciento de los ejes bajaron al nivel de prioridad, el 5.37 por ciento de las prioridades pasaron a ser considerados como un objetivo y el 10.12 por ciento se bajaron a un nivel de sub-objetivo.

Tabla 2

Sentido de los Cambios	Cambios	1997 a 2006	1997 a 1998	1998 a 1999	1999 a 2001	2001 a 2002	2002 a 2003	2003 a 2004	2004 a 2005	2005 a 2006	Promedio
Descendente	Eje a Prioridad	1.19	0.00	0.00	13.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.67
	Prioridad a Objetivo	5.36	0.00	0.00	20.00	1.96	0.00	5.00	0.00	0.00	3.37
	Prioridad a Sub-Objetivo	10.12	0.00	0.00	0.00	3.92	0.00	23.33	0.00	0.00	3.41
	Objetivo a Sub-Objetivo	38.69	0.00	0.00	6.67	64.71	70.00	16.67	20.00	50.00	28.51
Ascendente	Objetivo a Prioridad	13.69	0.00	0.00	40.00	29.41	0.00	0.00	0.00	0.00	8.68
	Sub-Objetivo a Prioridad	3.57	0.00	0.00	13.33	0.00	10.00	0.00	0.00	0.00	2.92
	Sub-Objetivo a Objetivo	27.38	0.00	0.00	6.67	0.00	20.00	55.00	80.00	50.00	26.46
	Total	100.00	0.00	0.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

La evidencia de la Tabla 2 permite señalar que la problemática nacional en la mayoría de las ocasiones permanece constante a lo largo de los años. Sin embargo, la forma en la que se prioriza es diferente año con año. Este hecho sugiere un comportamiento errático que se antoja poco efectivo para la resolución de los problemas nacionales.

A partir del análisis realizado al PND se puede concluir que tanto los ejes directores como las prioridades del PND difieren -ya sea de forma

conceptual o en su conformación- de un sexenio a otro a lo largo del tiempo. Así también, sólo se puede establecer una paridad de dos ejes, Desarrollo Social y Crecimiento Económico en todos los años, desde 1997 a 2006. De igual forma, siempre y cuando correspondan al mismo sexenio los ejes, en su mayoría, tienen paridad entre sí. No obstante, durante el sexenio de Vicente Fox no existe una paridad completa, ni en cuanto a los ejes, ni a las funciones. Por ejemplo, el eje denominado “Orden y Respeto” cambia su nominación a partir del 2002 a “Seguridad, Orden y Respeto”. En el 2001 “Política Exterior” se considera un eje, en el 2002 y 2003 desaparece, a partir del 2004 reaparece como una prioridad y no como un eje. En consecuencia, para establecer una paridad o equivalencia entre los dos sexenios habría que equiparar lo que se considera una prioridad de política pública en un año contra lo que se consideró como un eje o objetivo en otro año. En suma, como ya se había mencionado antes, en los Informes de Ejecución del PND, lo que en un año se considera un eje en otro es una prioridad que forma parte de algún otro eje y viceversa.<sup>2</sup>

Los Informes de Ejecución del PND de los años 1997, 1998 y 1999, correspondientes al sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, son los que contienen menos información y muy poco detalle. Se puede observar que los ejes, las prioridades, objetivos y sub-objetivos sólo se reportan en el Informe de Ejecución del PND para los años 2003 al 2006. Lo anterior es debido a que en el 2003 sólo se reportan prioridades sin mayor detalle a diferencia de otros años. Con esto se presenta otro ejemplo claro de contrastes en la información que se identifican al comparar un año con otro.

<sup>2</sup> Para mayor detalle véase el Anexo I.

## ***La Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)***

El diseño e introducción en la contabilidad gubernamental de la Nueva Estructura Programática (NEP) en 1998 respondía a la necesidad de dotar con mayor transparencia a la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos; así como, incentivar la eficacia y la eficiencia gubernamental (Chávez-Presa, 2000). De esta forma, el origen de la CHPF es la NEP, pues constituye el producto o resultado de la contabilidad y el presupuesto ya ejercido.

Existen actualmente tres tipos de clasificación en la CHPF: la económica, la administrativa y la funcional. Estas clasificaciones tienen un uso determinado para cada tipo de análisis o estudio que se necesite efectuar, por ello es importante identificar a qué se refiere cada una de estas clasificaciones:

a) La clasificación económica permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, lo cual hace posible indagar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía estatal o inclusive nacional. También posibilita tanto la evaluación de los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, como la proyección de las transacciones del gobierno (Martner, 1995).

b) La clasificación administrativa muestra al ejecutor de los recursos con los que se adquiere insumos para producir bienes o servicios. De esta manera, es posible conocer, por ejemplo, cuánto gasta una dependencia y qué tan eficiente es para transformar los insumos en bienes y servicios públicos (Chávez-Presa, 2000).

c) La clasificación funcional agrupa los gastos de acuerdo a los propósitos de la acción gubernamental, como es el caso de los servicios proveídos directamente o financiados por organismos públicos. A través de esta clasificación es posible visualizar la influencia y el volumen de recursos que se asignan a la obtención de cada uno de los grandes cometidos del Estado (Martner, 1995). Esta clasificación cuenta con una serie de categorías, tales como funciones, sub-funciones, programas y programas especiales.

De estas tres clasificaciones, a continuación sólo se describe la clasificación funcional, ya que por su naturaleza ésta es la que se debe vincular con las políticas públicas nacionales.

### *Análisis de la categoría funcional*

Las funciones reflejan las atribuciones y las responsabilidades que el marco jurídico le asigna al sector público, y por tanto, corresponden a las funciones de Estado que tiene cualquier orden de gobierno (Chávez-Presa, 2000). Para tener una idea de la continuidad en dichas funciones en la Tabla 3 se presenta 26 de las 207 diferentes funciones que han conformado a la CHPF durante el periodo de 1997 a 2006. Se observa que el 97.95 por ciento de las funciones se mantuvieron a lo largo del periodo de 1998 a 2000. En cambio, en el periodo del 2001 al 2006 sólo el 45.17 por ciento de las funciones permanecieron. Por lo anterior, se puede concluir que durante los años correspondientes al sexenio de Ernesto Zedillo (1998-2000), la permanencia de las funciones es mucho mayor que en el periodo de 2001 a 2006 correspondiente al sexenio de Vicente Fox.

**Tabla 3. Permanencia de las Funciones de 1998 a 2007**

Descripción de la Función	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abasto y Asistencia Social										
Abatimiento de la Contaminación de los sistemas que sostienen la vida										
Acceso a la información Pública Gubernamental										
Acceso a la información Pública Gubernamental y protección a los datos personales										
Acuacultura y Pesca										
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores										
Administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros										
Administración del Agua										
Administración Pública										
Aeropuertos										
Agrícola y Pecuario										
Agricultura, Servicios Forestales y Pesca										
Agua potable										
Agua potable y alcantarillado										
Apoyar los programas de reestructura en Unidades de Inversión (UDIS)										
Apoyo a ahorradores y deudores de la Banca										
Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes										
Apoyos a la Comercialización										
Apoyos a la Producción										
Apoyos IPAB										
Aseguradoras										
Asistencia Social										
Asuntos Agrarios										
Asuntos Económicos y Comerciales										
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales										
Asuntos Hacendarios										
Totales	2.05%				54.83%					

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

En la Tabla 4 es posible observar que las funciones aumentaron de 61 en 1998 a 115 para el año 2006. Sin embargo, al observar los cambios en el número de funciones del año 2002 al 2003 (de 66 a 86) o del 2003 al 2004 (de 86 a 114), de alguna forma se puede notar la determinación errática de las funciones consideradas como necesarias para llevar a cabo la producción de bienes y servicios públicos.

Tabla 4

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
61	65	65	63	66	86	114	117	115	115

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

### *Análisis de la categoría programática*

Los programas informan cuánto del gasto se asigna a las políticas públicas (Chávez-Presa, 2000). En la Tabla 5, donde sólo se expone una muestra del total de los programas (31 de 183), se puede observar la diferencia en la continuidad de los programas entre la administración del presidente Zedillo y la del presidente Fox. En el periodo de 1998 a 2000 el 82.63 por ciento de los programas se mantuvieron a lo largo de estos tres años, en comparación con el periodo del 2001 al 2006 cuando sólo el 49.37 por ciento de los programas se conservaron a lo largo de este periodo. Así, el análisis indica que los programas correspondientes al sexenio del presidente Zedillo para los años 1998 a 2000 cambian menos

Tabla 5. Permanencia de los Programas de 1998 a 2007

Descripción Programas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Adultos en Plenitud										
Cobertura										
Cobertura Nacional										

(continúa)



En la Tabla 6 es posible apreciar los constantes cambios en el número de programas a lo largo de los años, donde en 1998 se cuenta con 58 programas y en el 2006 con 70.

Tabla 6. Cambio en el Número de Programas

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
58	57	61	40	74	70	71	69	70	63

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

Finalmente se analiza el periodo de 1998 a 2006 la correspondencia de los programas destinados a desempeñar las distintas funciones del gobierno, entendidos éstos como el conjunto de acciones que efectúan los ejecutores del gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND. En la Tabla 7 es posible notar que durante el periodo de 1998 a 2000 el 93.32 por ciento de los programas continuaron asignados a la misma función mientras éstas continuaron dentro de la CHPF. En cambio, durante el periodo de 2001 a 2006, sólo el 41.90 por ciento de los programas permanecieron asignados a la misma función en tanto siguieron figurando en la CHPF. En primer lugar se buscaron los programas y la función a la que estuvieron asignados. De esta forma, si el nombre de un programa fue encontrado en las cifras de la CHPF durante cinco años, se espera que el número máximo de veces que se encontraría una correspondencia entre una función y un programa fuera cinco. En el caso de que sólo se encontrara que el programa pertenece a la misma función cuatro de los cinco años, se considera que tuvo un 80 por ciento de permanencia con esa función.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Este análisis no incluye el hecho de que en algunas ocasiones los programas cambian de nombre, pero no así sus objetivos. De igual manera, no existe un catálogo de conversiones que permita llevar un seguimiento de los cambios, lo cual crea confusión en la determinación del porcentaje de los cambios sustantivos en los programas.

Tabla 7. Relación entre la Correspondencia de Programas a Funciones

	De 1998 a 2000	De 2001 a 2006	De 1998 a 2006
Porcentaje de Correspondencia	0.9331614	0.4190349	0.6236085

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

En la Tabla 8 se presentan los dos únicos programas que mantienen una correspondencia con las funciones desde el sexenio de Zedillo hasta el de Fox, es decir, estos programas han servido para el cumplimiento de la misma función desde 1997 hasta el 2006.

Tabla 8

Descripción Programa	No. de Años	Administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros	Asuntos Agrarios	Asuntos Jurídicos	Control Interno	Función Pública	Normatividad	Otros Servicios Generales	Población	Política Interior	Procuración de Justicia	Seguros	Promedio de Correspondencia
Programa Nacional de Población	9								44%	56%			50%
Programa Sectorial Agrario	9	11%	100%	22%	11%	11%	11%	11%			100%	33%	35%

Elaboración propia. Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (SIPP).

La Tabla 9 sólo incluye una muestra de la matriz completa que contiene la correspondencia entre programas y funciones, y resalta el comportamiento errático observado durante la administración foxista, ya que el mismo programa ha servido para cumplir una función distinta de un año a otro durante el periodo del 2000 al 2006. Cabe señalar que si se contara con un catálogo numérico de los programas y las funciones, el seguimiento y análisis de esta correspondencia sería más sencillo.



De esta manera, resulta importante observar que el nivel de control y consistencia de la acción pública para cumplir con sus funciones ha sido errático pues la correspondencia de los programas para llevar a cabo distintas funciones del periodo foxista sirve como evidencia de la existencia de un problema. ¿De qué tipo de problema se trata? ¿Carencia o duplicidad de funciones? ¿De programas? ¿Hasta que punto es deseable mantener la correspondencia entre programas y funciones? Todas estas son preguntas que forman parte de otro trabajo que muy bien vale la pena discutir más a fondo.

Las deducciones derivadas del análisis realizado a la CHPF se determina que en cuanto a la clasificación funcional, sólo “Desarrollo Social” y “Desarrollo Económico” se consideran un eje en los años 2005 y 2006, así como, “Soberanía” en los años de 1998 a 2002. Todos los otros ejes del PND o no tienen un par para poder ser equiparados dentro de la clasificación funcional de la CHPF o sólo se pueden equiparar con alguna función o subfunción. Así también, lo que en un año se considera una función en otro año es una subfunción y viceversa. Por otro lado, en la CHPF se puede observar que en los años 1997, 1998 y 1999 se reportan menos funciones, ejes y subfunciones en comparación con los otros años. De igual manera, al comparar los Informes de Ejecución del PND contra la CHPF, se observa que en un año el informe considera como un eje lo que la CPHF considera como una subfunción, o viceversa; lo que la cuenta reporta como una función, para el PND es un objetivo. Existen años donde el Informe de Ejecución del PND reporta varios ejes o prioridades y la CHPF no los contiene. En general, hay una gran cantidad de ejes, funciones y subfunciones que sólo se reportan para algunos años. En consecuencia, se pierde el seguimiento de las mismas, lo cual dificulta la evaluación de las acciones y los objetivos que se han establecido como las metas que se persiguen en cada año o en cada sexenio.

## ***Conclusión***

Los cambios políticos y sociales que se han presentado en el mundo en los últimos años hacen incuestionable la necesidad de transparentar y hacer más eficiente la administración y el uso de los recursos públicos. Por ello, en muchos países los funcionarios públicos son calificados tanto por la honestidad con la que manejan los recursos de la hacienda pública, como por la calidad y oportunidad con la que proveen bienes y servicios. Los gobiernos de los países en donde la pluralidad del sistema político se acrecienta están cada vez más preocupados no sólo por la evaluación, sino por generar información que permita transparentar sus acciones en lo relacionado con el combate a la pobreza o la redistribución del ingreso, por ejemplo.

La herramienta propicia para controlar, transparentar y evaluar las actividades gubernamentales es la contabilidad gubernamental. Martí (2006) señala que la forma de clasificar el gasto y asignar los recursos públicos dependerá de la tradición cultural contable, de las necesidades de cada país y de la naturaleza del tipo de operación a registrar (gasto militar, pensiones, ingresos y gastos de las generaciones futuras, infraestructura, etc.). Estos resultados coinciden con los reportados por Pina y Torres (2003) quienes, después de haber revisado los sistemas contables y presupuestarios devengados de los países de la OCDE, concluyen que no existe un modelo contable único entre estos sectores públicos: cada uno de los diferentes países estudiados adecua su sistema contable a sus necesidades.

Desafortunadamente, después de analizar los diversos PNDs correspondientes al periodo de 1997 al 2006 se puede concluir que dar seguimiento a los compromisos del gobierno federal año con año no es tarea fácil en México. La posibilidad de establecer equivalencias entre

las prioridades del gasto establecidas en el PND, el gasto ejercido de la CHPF y los resultados obtenidos es baja. Es decir, no es posible encontrar algún tipo de armonización entre el plan sexenal que se implanta en el PND y el presupuesto que se ejerce anualmente. A lo largo del estudio se observó que no es posible llevar a cabo un análisis o seguimiento del cumplimiento de los objetivos planteados por el Ejecutivo en el PND pues no existe una paridad única entre el PND y el presupuesto de la federación publicado en la CHPF.

Tampoco es factible equiparar los ejes, funciones y subfunciones de un año a otro y menos aún de un sexenio a otro de forma transparente y fluida. A pesar que estos movimientos se pueden justificar por el cambio de necesidades de gestión gubernamental, la realidad es que los diferentes conceptos que se emplean para enunciar la acción pública presentan una variación que hace prácticamente imposible estudiar y evaluar el cumplimiento de los diferentes fines y metas que plantea el gobierno en el PND. En este sentido, resalta la importancia de la creación de un catálogo único de cuentas que permita identificar, sin importar el año, las funciones y programas de interés. Tal como lo señala el Artículo 27 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), las modificaciones que sufra la estructura programática deben tener el objetivo de fortalecer la sencillez y la facilidad de examen de los recursos públicos que se destinan para el cumplimiento del PND. Asimismo, en este mismo artículo se estipula la necesidad de establecer un vínculo y las condiciones necesarias para detectar los resultados del PND y facilitar el examen de la CHPF, ya que, lo que se busca es fomentar y cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia.

El PND es un documento indicativo, que no contiene objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas. La falta de vinculación entre el presupuesto con el

PND se debe resolver, tal que se llenen los vacíos de planeación y programación que hoy existen. Un primer paso sería el establecimiento del reglamento para la Ley de Planeación, aprobada desde 1981. Este es el primer obstáculo para vincular el presupuesto con los proyectos de mediano y largo plazos establecidos en el PND. En este mismo sentido, es conveniente que el PND presente objetivos específicos, planes sectoriales, indicadores de desempeño o metas cuantitativas específicas. La falta de estos elementos imposibilita la conexión directa de la planeación del PND con la programación presupuestaria. En la medida que continúe la opacidad contable de la acción pública, el seguimiento de la acción gubernamental se dificulta.

Las nuevas disposiciones legales establecidas en la LFPRH pretenden que las dependencias tomen como base las categorías de función, subfunción, actividad institucional y programas presupuestarios con la finalidad de integrar el enfoque de resultados en la definición y construcción de las categorías y los elementos programáticos. Es decir, se espera que una nueva sintaxis programática tenga la capacidad de reflejar directamente la gestión pública por resultados. Para ello, el “Programa Presupuestario” (el cual se refiere a la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos) sustituye a la denominación anterior “Actividad Prioritaria” (SHCP, 2007). De esta forma, la clave presupuestaria tendrá la siguiente composición:

Abreviatura y denominación de sus componentes	Estructura Programática (Categorías)							Estructura Económica		
	Clasificación Administrativa		Clasificación Funcional y Programática (Categorías)					Clasificación Económica		
	R/S	UR	Funciones			AI	PP	OG	TG	FF
			GF	FN	SF					
	Ramo y/o Sector	Unidad Responsable	Grupo Funcional	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Programa Presupuestario	Objeto del Gasto	Tipo del Gasto	Fuente de Financiamiento
Digitos: 22	2	3	1	1	2	3	4	4	1	1

Fuente: SHCP, 2007.

Entonces, con la finalidad de estar en condiciones para proveer información veraz, confiable y oportuna para el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno se requiere que exista un vínculo entre la información contable, el presupuesto y el PND. Dicho vínculo debe estar presente en todas las agencias y dependencias del gobierno, además de cumplir con los siguientes requisitos: a) tener el mismo sistema contable, b) poseer el mismo catálogo de cuentas contables y c) presentar el mismo sistema de reportes financieros (Hoge y Martin, 2006).

La forma de contabilizar las operaciones del gobierno no debe ser vista como un fin en sí mismo. La manera de registrar las operaciones no corregirá, por sí misma, los problemas de control o en la administración gubernamental. Los registros contables son únicamente una herramienta útil para dar seguimiento a la actividad gubernamental -una vez que se fortalezcan los prerrequisitos de implementación y se ponga atención en factores como el control de los recursos y la existencia de auditorías externas adecuadas.

## ***Bibliografía***

**Chávez Presa, Jorge A. (2000). Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Fondo de Cultura Económica.**

**Hoge, Jeff and Martin, Ed. (2006). Linking Accounting and Budget Data: a Discourse. Public Budgeting and Finance. 26, 2:121.**

**Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo 2006.**

**Martí, Caridad. (2006). “Accrual budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy” Public Budgeting and Finance, 26, pp. 2- 45.**

**Martner, Gonzalo. (1995). Presupuesto por programas. Editorial Siglo XXI, México.**

Ngoyi, Mwabilu L., Gerald J. Miller and Marc Holzer. (2004). **Outcome Budgeting: Assessment of its Goals and Objectives across Government Levels.**

Pina, Vicente y Lourdes Torres. (2003). **“Reshaping Public Sector Accounting: An International Comparative View”** Canadian Journal of Administrative Sciences, 20 (4), pp. 334-350.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2007). Marco Conceptual. **Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.** México.

## **Informes de Gobierno**

Tercer Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo. (1997).

Cuarto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo. (1998).

Quinto Informe de Ejecución del PND de Ernesto Zedillo. (1999).

Primer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox. (2001).

Segundo Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox. (2002).

**Tercer Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.  
(2003).**

**Cuarto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.  
(2004).**

**Quinto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.  
(2005).**

**Sexto Informe de Ejecución del PND de Vicente Fox.  
(2006).**

**Cuenta de la Hacienda Pública Federal. (1998 al 2007).**

### Anexo 1

Ejes de Política Pública en el PND								
1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social y Humano	Desarrollo Social y Humano	Desarrollo Social y Humano			
Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento Económico	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad	Crecimiento con Calidad
			Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto	Seguridad, Orden y Respeto
Soberanía	Soberanía	Soberanía	Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional	Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales	Fortalecimiento de la Soberanía y Seguridad Nacionales
			Política Exterior			Política Exterior Proactiva	Política Exterior	Política Exterior
Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Desarrollo Democrático	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática	Consolidación de la Gobernabilidad Democrática
Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes	Por un Estado de Derecho y un País de Leyes						
					Buen Gobierno	Buen Gobierno	Buen Gobierno	Buen Gobierno

Clasificación Funcional en el, SIPP								
2007	2006	2005	2004	2002	2001	2000	1999	1998
Desarrollo Social	Desarrollo Social	Desarrollo Social						
Desarrollo Económico	Desarrollo Económico	Desarrollo Económico						
Orden, Seguridad, y Justicia	Orden, Seguridad, y Justicia	Orden, Seguridad, y Justicia						
Soberanía	Soberanía	Soberanía		Soberanía del Territorio Nacional				
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Política Exterior				

Elaboración propia. Fuente Informes de Ejecución del PND y Cuenta Hacienda Pública Federal (SIPP).





## La administración de la pobreza en México

**Gilberto Calderon Ortiz\***

### Abstract

*El autor analiza cómo se lleva a cabo la administración de la pobreza en México en los últimos años, con base en planes, políticas y presupuestos que se aplican para evitar la agudización de condiciones de vida relacionadas con la desigualdad, la marginación y el atraso, las cuales frenan el desarrollo de la sociedad, situación que exige que los instrumentos administrativos y gubernamentales sean efectivos para que el desempeño de la economía, las fuerzas productivas y los procesos de intercambio tengan mayor dinamismo, evitando al mismo tiempo, un mayor deterioro en los niveles de la productividad social que pueden traducirse en problemas de carácter político.*

*Palabras clave: Administración pública, capacidades, desarrollo, desigualdad y pobreza.*

*The author analyzes how the administration of the poverty in Mexico carries out itself in the last years, with base in plans, policies and budgets that are applied to avoid the peaking of conditions of life related to the inequality, the marginalization and the delay, which restrain the development of the society, situation that it demands that the administrative and governmental instruments are effective so that the performance of the economy, the productive forces and the processes of interchange have major dynamism, avoiding at the same time, a greater deterioration in the levels of the social productivity that can be translated in problems of political character.*

*Key words: Public administration, capacities, development, inequality and poverty.*

\* Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

## ***La visión internacional sobre la pobreza***

Carlos Vilas dice que el Banco Mundial, considera que el origen de pobreza se debe tanto a la falta de empleo como a los bajos salarios.<sup>1</sup>

Pero el Banco Mundial no reconoce dice Bertha Lerner que tales resultados son producto de la estrategia neoliberal que este organismo ha venido impulsando como es el “apoyo al libre mercado, la inserción de cada país en el mercado internacional, vía la exportación de productos manufacturados y la no intervención del Estado en la economía”.

Esta política económica neoliberal abarca toda América Latina y para abatir sus índices, el Banco Mundial, dice Lerner, propone a los gobiernos: “políticas de crecimiento rápido, que hagan uso eficiente de la fuerza de trabajo”, así como ampliar las facilidades en los servicios sociales.<sup>2</sup>

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las reformas, promovidas por el BM y el FMI, deben continuar. El BID plantea que además: “serán necesarios nuevos enfoques para encarar temas como la corrupción, la inequidad en el ingreso, la recaudación de impuestos y la desilusión con la democracia”.<sup>3</sup> Estos cambios que imponen los organismos internacionales obligan al Estado a transformarse y mantener el equilibrio fiscal que implica apoyar al sector empresarial y reducir los gastos destinados a crear empleos permanentes.

<sup>1</sup> Vilas, Carlos M. “Deterioro laboral y exclusión social: la otra cara del crecimiento” en Acta Sociológica. La Política Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, No. 28-29, Enero-agosto del 2000.

<sup>2</sup> Lerner, Martha, América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p, 59.

<sup>3</sup> Antonio Castellanos, “La situación económica en AL ha empeorado, pese a reformas: BID” en La Jornada, México, 10 de marzo de 2002.

En un documento solicitado por este organismo a Mick Moore y James Putzel, para su “Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1”, ellos escribieron que para algunos analistas:

La globalización ha producido un deslizamiento relativo del poder de los Estados hacia la gente que toma decisiones sobre movimientos de capital a gran escala...Entre más grandes sean los esfuerzos que los gobiernos hacen para gravar con impuestos o redistribuir el ingreso o el capital, para preservar o incrementar la protección o influir en cómo y dónde el sector privado invierte, más, se dice, serán ‘castigados’ por los controladores de capital.<sup>4</sup>

Recién en Argentina, a finales de marzo en este 2008, los grandes exportadores de carne y cereales de ese país, ante la propuesta de la Presidenta del país, de gravar las exportaciones, paralizaron a ese país para evitar que se hicieran realidad esas medidas. Moore y Putzel apuntan: “Los acuerdos políticos sostienen el mercado. Sin protección política y social contra las inestabilidades e incertidumbres que genera, el mercado libre es por sí mismo un riesgo”.<sup>5</sup>

Sostienen que la globalización presiona para que los países pobres sean más democráticos. Anotan que no hay: “una conexión consistente entre políticas propobreza y democracia”; en las democracias y en los países no democráticos se logran avances, pero apuntan es preferible la democracia.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Moore, Mick y James Putzel, “Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Año XLIV, núm. 179, mayo-agosto de 2000, p. 221-222. Ese trabajo se preparó aclaran los autores a partir de documentos elaborados ex profeso por un conjunto de especialistas.

<sup>5</sup> Idem, p. 222.

<sup>6</sup> Idem. p. 223. Anotábamos en el capítulo II, que para Sen la participación política contribuye al desarrollo, y nosotros sosteníamos que era necesaria pero no suficiente para la redistribución de la riqueza.

El papel que deben jugar las administraciones en el combate a la pobreza, según los organismos internacionales es:

- a) Focalizar adecuadamente a los más pobres.
- b) Cooptarlos para el combate a la pobreza.
- c) Corresponsabilizarlos en el funcionamiento de los programas sociales orientándolos para que acepten en forma pasiva tal papel, es decir que trabajen, pero que no cuestionen la esencia y las formas de los programas.
- d) Erradicar la corrupción.
- e) Eficientar el uso de los recursos públicos.
- f) Otorgar estímulos económicos monetarios.
- g) Utilizar la fuerza de trabajo de los más pobres en la creación de empleos temporales para la construcción de infraestructura (carreteras, escuelas, clínicas.<sup>7</sup>

### ***La visión del gobierno mexicano***

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se observa la visión que tuvo el licenciado Vicente Fox sobre la pobreza, que fue similar a la formulada por los organismos internacionales citados párrafos arriba.

Se expone en el Plan que la pobreza se agrava por los cada vez más bajos salarios y condiciones laborales precarias.<sup>8</sup> Para las mujeres es más desigual esta situación entre los grupos que viven en la marginación y en la miseria.

<sup>7</sup> Hay estudiosos que han destacado que cuando las administraciones públicas contratan trabajadores en los programas de empleo temporal tienden a “pagar salarios bajos, muchas veces por debajo del mínimo, lo cierto es que los programas de focalización son una estrategia de sobrevivencia para los pobres o un mecanismo que permitió la creación de empleos temporales”. Lerner, M, Op.cit, p, 98.

<sup>8</sup> Diario Oficial de la Federación “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, 30 de Mayo de 2001, p, 24.

Desde luego se reconoce en ese documento que hay concentración del ingreso en pocas manos, por lo que la desigualdad es innegable.<sup>9</sup>

Socialmente la pobreza es vista como producto del rezago en educación sea que los niveles de escolaridad son bajos o hay de plano carencia de ella. Para el Jefe del Ejecutivo Federal de 2000-2006, los rezagos en la educación son un factor determinante en la existencia de la pobreza.<sup>10</sup> Con respecto a la salud, en el Plan Nacional se reconoce que los pobres<sup>11</sup>, no reciben atención oportuna y de calidad.

En el Plan también se diagnostican las insuficiencias que padecen los pobres en su alimentación.<sup>12</sup> Desnutrición y obesidad propician las enfermedades como se sabe son causa frecuente de enfermedades.

En infraestructura y servicios, los pobres viven en casas-habitación precarias y con falta de agua potable,<sup>13</sup> careciendo también de drenaje, pavimentación, servicios de transporte, etcétera.

<sup>9</sup> Idem, p, 104.

<sup>10</sup> Idem, p. 43.

<sup>11</sup> Idem, p. 16.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem, p. 18.

Ante los problemas que puede acarrear la movilización de los pobres por mejorar la situación el aparato del Estado tiene como objetivo administrar la pobreza; en el pasado y en el presente siempre ha actuado para: “garantizar el orden y...elevar tanto la renta individual como la del Estado”.<sup>14</sup>

### *Número de pobres*

A continuación se presenta el número de pobres y sus porcentajes en México, tomando como base un cuadro elaborado por Miguel Székely.

<sup>14</sup> En Rusia a finales del siglo XVIII, en la alta administración se “creía en la necesidad de proteger a los siervos contra los propietarios mediante una definición legal y precisa de su estatuto, así como reconocerles un derecho de uso y transmisión hereditaria de sus tierras: pero estas sugerencias, lejos de preparar la destrucción del sistema feudal, se inspiraban en el interés bien comprendido del Estado y de las clases dominantes y en la preocupación de garantizar el orden y de elevar tanto la renta individual como la del Estado...[en toda Europa al igual que en Rusia tal interés por proteger en los pobres se debía al]... Interés que naturalmente había de encontrar sus límites en el temor a que la Revolución francesa fuera a poner en tela de juicio toda la estructura social de los países europeos”. Bergeron, Louis, Francois Furet y Reinhart Koselleck, La época de las revoluciones europeas 1780-1848, Historia Universal Siglo XXI, Ed. Siglo XXI, T. 26, México 1988, 114-115. La semejanza entre la sociedad rusa de finales del Siglo XIX, con las sociedades actuales incluida la mexicana, es que en su esencia se trata de atender algunas necesidades de los pobres para que no pongan en riesgo la estabilidad política; la diferencia es que la rusa mantenía en la fuerza de trabajo con lazos de servidumbre en tanto por ejemplo en México, este problema se superó con la Revolución de 1910.

### Pobreza en México 1950-2004

Año	Población Total	Pobres Alimentarios*		Pobres Capacidades*		Pobres Patrimonio*		Pobreza**	Pobreza Extrema**
		Millones	%	Millones	%	Millones	%		
1950	27.038.625	16,7	62	19,8	73	23,9	88	---	---
1956	32.144.711	20,7	64	22,4	70	26,8	83	---	---
1958	34.284.912	20,9	61	24	70	27,9	81	---	---
1963	40.491.145	18,5	46	22,6	56	30,5	75	77,5	69,5
1968	47.688.732	11,6	24	21,3	45	33,1	69	72,6	56,7
1977	62.637.753	18,5	30	20,7	33	40	64	58	34
1984	75.010.703	16,9	23	22,7	30	39,8	53	58,5	29,9
1989	83.673.419	19	23	24,5	29	44,7	53	64	n.d
1992	88.759.112	20	23	24,9	28	43,7	53	66	n.d
1994	92.036.938	19,4	21	27,1	29	51,2	56	---	---
1996	95.103.681	35,3	37	43,1	45	66,2	70	---	---
1998	97.920.226	33,2	34	39,9	41	62,6	64	---	---
2000	100.569.263	24,3	24	32,1	32	54	54	---	---
2002	103.039.964	20,9	20	28,2	27	52,1	51	---	---
2004	105.571.363	18,3	17	26	25	49,6	47	---	---

Elaboración propia considerando los trabajos que se reseñan abajo.

\*Datos tomados del trabajo de Miguel Székely, Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Sedesol. Documentos de Investigación, no. 24, julio de 2005, p. 15.

\*\*Los porcentajes anotados en estas columnas se tomaron del libro de Julio y Enrique Hernández Laos, Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI, México, 2001, p. 91.

Székely dice que en la pobreza alimentaria están todos aquellos cuyo ingreso es insuficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable. Son pobres de capacidades quienes si tienen para alimentarse, pero carecen de los recursos para tener en grados adecuados: educación y salud. En tanto que pobres de patrimonio si bien modestamente tienen para los dos rubros anteriores, sin embargo no cuentan con una vivienda, vestido, calzado y transporte sin carencias. Para Székely la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, venían reduciéndose desde 1950 a 1994, pero de 1996 a 2000 volvieron a repuntar, para empezar a disminuir nuevamente a partir del 2000.

Según el Consejo Nacional de Evaluación creado en 2001 por Sedeso, que sustituyó al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, en el último año de gobierno de Fox, 44.7 millones, el 42.6% de la población tenía un ingreso que no pasaba de mil 625 pesos, insuficiente para un consumo básico en alimentos, vivienda, salud, vestido y educación.<sup>15</sup> Si

<sup>15</sup> León Zaragoza, Gabriel, La pobreza en México, sin cambios estadísticamente significativos: Coneval, La Jornada, 5 de agosto de 2007.

se toma el dato de Székely de aquellos que se encuentran en 2002, en pobreza patrimonial, vemos que son alrededor del 50% de la población que por ese hecho pueden ser pobres. Pero si se considera a los que no tienen recursos para tener una alimentación adecuada, se ve que alcanzan el 20%, lo cual significaría que se encuentran en la pobreza extrema.

El Banco Mundial y Cepal, señalaron que en el 2002, el 16% de las familias gracias a Oportunidades, dejaron de estar en pobreza extrema y pasaron a la categoría de solo pobres. Pero Daniela Pastrana en un reportaje dice que para Julio Boltvinik y otros, los pobres eran en ese momento cerca de 66 millones.<sup>16</sup> Considerando los datos de Shekel, serían pobres en el 2004, aquellos que lo son de patrimonio: casi 50 millones, y en pobreza extrema se encontrarían aquellos que no cuentan con recursos para tener una alimentación adecuada, 18 millones.

Para 2008, el Banco Mundial considera que hay 45 millones de pobres en México, señalando que los pobres tienen hoy más dificultades para insertarse en el mercado de trabajo que cuando se insertó el país en el Área de Libre Comercio de América del Norte.<sup>17</sup> Como se ve la cifra de pobres en promedio oscila entre los 50 millones.

### ***Estrategia de políticas públicas***

En el gobierno foxista hubo una multiplicidad de programas, tanto para el campo y la ciudad. Algunos regularizaban la tierra, otros daban asesoría jurídica que permitía a los individuos contar con documentos

<sup>16</sup> Pastrana, Daniela "Mucho dinero, pocos resultados", en Masiosare, La Jornada, 5 de junio de 2005.

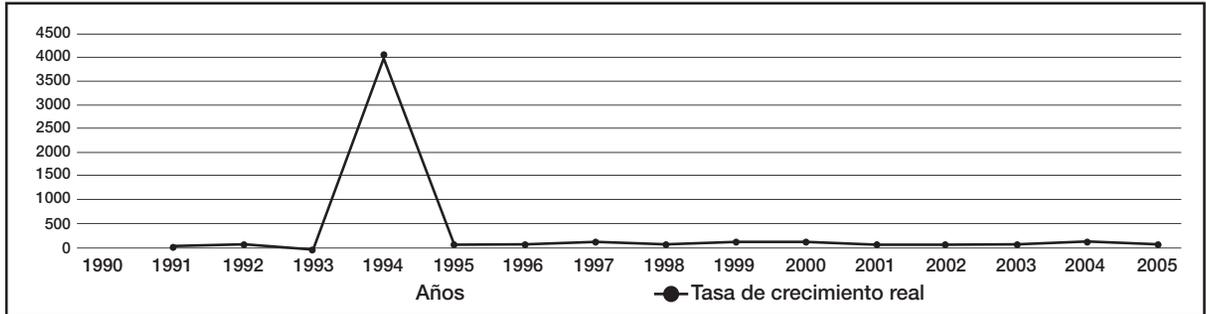
<sup>17</sup> La Jornada, "Aún en la pobreza, 45 millones de mexicanos, dice el Banco Mundial" 24 de abril de 2008.

de identidad. Los jóvenes y los individuos de la tercera edad también contaban con sus respectivos programas. Los indígenas tenían hasta dos como son los Programas para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y los Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e indígenas. También existían programas que estaban destinados a fomentar el ahorro así como para el fomento empresarial, e incluso que otorgaban crédito. Para las comunidades existieron Agencias de Desarrollo Hábitat, Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento de Territorio. En torno a la alimentación existió y no ha dejado de existir desde sexenios atrás, el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa por un lado y Programa Tortilla a cargo de Liconsa. En cuanto al género, para las mujeres se formuló el Programa Mujeres Jefas de Familia, Crédito Productivo para Mujeres, Oportunidad para las Mujeres y Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades.

En todos los programas se trataba de involucrar a la población en el desarrollo de proyectos productivos para elevar el nivel de vida. Una vez que los proyectos se hicieran viables los participantes dejarían de esperar apoyos de la administración pública.

Como sucedió en los dos gobiernos anteriores, se dio amplia publicidad a los gastos dedicados a atender la pobreza. En términos absolutos los presupuestos destinados a los programas de combate a la pobreza en México han crecido, pero para investigadores como Guadalupe Huerta y Oscar Niño, deflacionando los datos del índice nacional de precios al consumidor y considerando como año base 1994, encontraron los siguientes resultados que se presentan en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Gasto en Seguridad Social 1990-2005. Tasa de Crecimiento Real



Fuente: Huerta, Guadalupe y Oscar Niño, La racionalidad económica a debate y la política social como razón de Estado, de próxima aparición en la revista Gestión y Estrategia, UAM, Azcapotzalco. Para 2005 los datos son estimados.

En los programas federales se observa la falta de fronteras claras sobre la población que atendieron, este es el caso de los Programas Jóvenes por México, Expertos en Acción y el de Microregiones, que iban dirigidos a los mismos sujetos sociales, por lo que no hubo delimitación clara entre unos y otros. También es el caso del Programa de Superación de la Pobreza Urbana, pues familias, grupos sociales e individuos podían recibir apoyos de otros programas, lo cual no implica que esto sea negativo pero si permite deducir que esta duplicidad redujo la posibilidad de conocer los alcances de todos y cada uno de ellos.

En igual situación se encontraban los programas Ahorro y Subsidios para la Vivienda.

Ahora bien, sí se ve el Programa de Microrregiones se observa que se destinó a zonas de alta y muy alta marginación y que el programa Jóvenes por México atendió a grupos vulnerables, población damnificada ante desastres en el medio rural y urbano con énfasis en Microregiones; en tanto que Expertos en acción, tiene los mismos propósitos, dirigirse a poblaciones damnificadas y en Microregiones. De tal suerte que un joven, y un jubilado con capacitación profesional o técnica forman parte

de la población que contemplaba el Programa de Microregiones, por lo que podían recibir apoyos de estos 3 programas en forma simultanea.

Presentaban los mismos problemas de traslape tanto de funciones, objetivos y población a atender los programas de Ahorros y Subsidios, para la Vivienda, el de Iniciativa Ciudadana 3 por 1 y el de Zonas de Alta Marginación e Indígenas. El Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas tuvo el mismo objetivo que el de atención a Zonas de Alta Marginación e Indígenas. En igual situación se encontraban otros programas.

Un programa, que sí estaba delimitado es el Programa de Tortilla a cargo de Diconsa. Sin embargo Myriam Cardozo encontró que no se habían integrado los Comités de Contraloría Social, "...en los que deberían participar los beneficiarios".<sup>18</sup>

Es necesario hacer efectivo el que haya participación real de los beneficiados en los comités, definiendo claramente su papel en los señalamientos legales que actualmente muestran en este aspecto lagunas, como ejemplo de lo anterior se anota el caso de Expertos en Acción, pues si bien "se indica la conformación de comités de validación estatales y central para transparentar el manejo de recursos, ... no se especifica con claridad si estos cuentan con la integración de jubilados y pensionados".<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Cardozo Brum, Myriam, Evaluación y participación en la política social mexicana, mimeógrafo.

<sup>19</sup> Idem.

Pero la población no respondió como se esperaba al llamado que hizo la administración para involucrarse en los programas de combate a la pobreza, es el caso, y probablemente sea un hecho general, del Programa para Mujeres Jefas de Familia, Myriam Cardozo apuntó que: “el programa dice esperar una participación social significativa en la presentación de propuestas; pero, la población no se ha sentido motivada a hacerlo”.<sup>20</sup>

Otro ejemplo de lo anterior es el Programa de Iniciativa Ciudadana, la anterior, halló que: “pretende fomentar la cultura de la participación y la corresponsabilidad, lo que en la práctica logra en grados muy desiguales”.<sup>21</sup>

Estaba demostrado que la administración de los programas era vista con recelo o bien con indiferencia, lo que indica que no se contaba con proyectos que hicieran sentir a la población que su participación era determinante. Gobierno y administración muestran el divorcio que tienen con la sociedad; los grupos sociales no ven como algo suyo a las instituciones gubernamentales. Y mientras esto persista, las políticas públicas están lejos de hacerse realidad en México.

La anterior investigadora resume en dos puntos la evaluación final que hace de todos los programas:

- 1) En casi todos los programas hay una participación mínima de los beneficiarios, y en algunos casos de otros actores sociales, en calidad de informantes, mediante la respuesta a encuestas y entrevistas.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.

2) En relación con la participación en la gestión de los programas, hay referencias a aportaciones de dinero o trabajo, pero en lo que atañe a la toma de decisiones las referencias son mínimas.<sup>22</sup>

Tales reflexiones indican claramente que hubo ineficiencias en parte de los programas focalizados por lo que su eficacia dejaba que desear, lo que reafirma la opinión de que en el régimen foxista, en sentido estricto no existían políticas públicas -si se entiende por tales a la participación de población en igualdad de condiciones y decisión con los administradores públicos-, en la aplicación de los programas para la atención de la pobreza.

### ***Balance del Programa Oportunidades***

Para Oportunidades, el gobierno foxista<sup>23</sup> destinó los mayores recursos como nunca antes; en 2005 fueron 33 mil millones de pesos, en tanto en el 2004, 25 mil millones.<sup>24</sup> Esto es creció el presupuesto en un 25%. De 2002 a 2004. Incremento en 54.4%, el número de familias que atendió. El crecimiento de las becas escolares fue semejante; voceros oficiales señalaron que en solo dos años se dio apoyo en ese rubro a 5 millones de familias.<sup>25</sup>

Básicamente el Programa destina recursos para atender la alimentación, la salud y la educación. Para el año 2004 del presupuestó total el 55.59% se canalizó a apoyos educativos; para apoyos en alimentación 37.41 %, en tanto que el gasto operativo fue de de 6.19%; para apoyo de

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Pastrana, Daniela "Mucho dinero, pocos resultados", en Masiosare, La Jornada, 5 de junio de 2005.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Loc. Cit.

los jóvenes se reservó el 0.8%. En los gastos operativos se contabiliza el 0.56% para levantamiento de encuestas.<sup>26</sup>

Pero datos de un estudio de la Cámara de Diputados indican que para el año 2002, hubo un ejercicio menor del presupuesto aprobado para el combate a la pobreza, que fue 82 mil 714.9 millones de pesos, de los cuales se dejaron 4 mil 636.7 (5.6%), sin ejercer. Con respecto a Oportunidades, su presupuesto fue de 18 mil 608.7, y también se dejó sin utilizar el 8.6% (1 mil 604.9).<sup>27</sup> La ineficiencia salta a la vista, pues la pobreza requiere que todos los recursos, de por sí escasos, se ocupen.

Por programas en ese 2002, en educación y salud versus la pobreza, el gobierno federal no ejerció todo el presupuesto; sin embargo en la atención alimentaria el presupuesto fue superior al aprobado, por 4 millones 900 mil. Pero en educación se dejaron sin utilizar 474 millones, lo mismo sucedió en salud, donde aquí la cifra fue mayor, 623 millones de pesos, que dejaron de recibir IMSS-Oportunidades, y que debían haberse destinados a ampliar la cobertura en salud y nutrición para los pueblos indígenas.<sup>28</sup> Salta a la vista que fue mínimo el exceso del gasto en alimentación, en tanto que lo no ejercido en educación y salud, rebasa los mil millones de pesos.

El desempleo y los bajos salarios son los problemas más importantes en México, sin embargo en el Programa Generación de Oportunidades

<sup>26</sup> Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

<sup>27</sup> Cámara de Diputados, Comentarios a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2002, del INEGI, Palacio Legislativo de San Lázaro, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252003.pdf>. Junio de 2003, p, 11.

<sup>28</sup> Idem, p. 11 y 12.

-que llevan la SAGARPA, y SEDESOL, con proyectos para la creación de empresas sociales y empleo temporal-, no se emplearon 1 mil 650 millones de pesos. Desde luego que se necesitan crear empleos permanentes, pero no se ejerció todo lo programado para la creación de trabajos temporales y, eso indica que en las altas esferas de la administración no se asume toda la responsabilidad sobre este tópico.

En otros renglones como Desarrollo Regional y Urbano; Abasto y Asistencia Social y Laboral, se dejó en las arcas de Hacienda el 9 por ciento (821.8 millones de pesos<sup>29</sup>). Esos datos muestran problemas, con una población en pobreza con tantas carencias, inadmisibles de la administración en la programación del gasto público.

El presupuesto de Oportunidades se distribuye entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SS), la primera entrega a las titulares el apoyo monetario para la alimentación, la segunda las becas escolares y la tercera el suplemento alimenticio. Las tres operan el Programa, siguiendo las reglas establecidas por la Coordinación Nacional, la cual es un órgano desconcentrado de la primera citada, integrada por los titulares de las anteriores y por el Director de Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),<sup>30</sup> y que da seguimiento al programa.

Las reglas de operación en 2004 son similares a las de 2002 y establecían que las titulares del programa destinarían los apoyos monetarios al mejoramiento principalmente de la alimentación de los hijos (además se

<sup>29</sup> Loc. cit.

<sup>30</sup> Nota elaborada el 23 de febrero de 2004 por la Coordinación de Asuntos Internos y Relaciones Parlamentarias, [www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones\\_parlamentarias/america/reuniones/brasil8.pdf](http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/reuniones/brasil8.pdf) consulta el 17 de mayo de 2007.

les proporcionan suplementos alimenticios), con la obligaban de parte de ellas a asistir a sesiones de educación para la salud. A los hijos que estudiaban se les daban útiles escolares y becas a los de nivel básico y sólo recursos monetarios a los que estaban secundaria y preparatoria, siempre y cuando asistieran regularmente a clases y mejoraran su aprovechamiento; en los niveles posprimaria, los estudiantes, deben asistir a sesiones de educación para la salud; pero además todos los integrantes de la familia estaban obligados a concurrir a los servicios de salud, como condición para recibir el apoyo pecuniario.<sup>31</sup>

Las familias beneficiadas recibían hasta por cuatro años en el medio urbano y seis en el rural lo anteriormente descrito, al término de ese lapso, se podrían clasificar en el Esquema Diferenciado de Apoyos, recibiendo por tres años más “becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, el acceso al paquete Esencial de Servicios de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia”.<sup>32</sup>

Los niños y las niñas a partir del tercer año de primaria reciben la misma cantidad pero en secundaria en el primer año las niñas reciben 320 pesos y los niños 305, para tercero 390 y 335 respectivamente; en tanto que en preparatoria, 585, 625 y 660 las niñas en los tres años, y para los niños 510, 545, y 580 pesos; estas becas eran iguales en el campo y en la ciudad.

<sup>31</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Diario Oficial, 6 de septiembre de 2004, p, 5, 6 y 8.

<sup>32</sup> Idem, p. 7.

Para los jóvenes que siguieran estudiando en el nivel medio superior se les otorgaba un incentivo económico denominado Componente Patrimonial “Jóvenes con Oportunidades” que utilizarían para: continuar su educación en alguna institución de enseñanza superior; iniciar un negocio vinculado directamente a una entidad de ahorro y crédito popular, o directamente al Programa Opciones productivas; o bien para obtener una vivienda, mejorar o ampliar la actual; adquirir el Seguro de Salud del IMSS o incorporarse al Sistema de Protección Social en Salud.<sup>33</sup> Desde luego, esos recursos se entregarán al término de los estudios.

En las reglas de operación el incumplimiento de los compromisos por parte de los beneficiados les hacía perder los derechos y ser dados de baja definitivamente del padrón de beneficiados.

Entre los años 2002 a 2004, el padrón de familias creció, como se anotó, en un 54.4%, asimismo las localidades incorporadas aumentaron en un 22.49%, y los municipios en un 4.83%. En promedio para 2004, el número de familias incorporadas era de 4 566 118; al terminar ese último año se alcanzó la meta de cobertura del sexenio, con un total de de 5 000 000 de familias, 2,429 municipios y 82,973 localidades.<sup>34</sup>

Sobre el Programa Oportunidades se han estudiado los siguientes trabajos: Evaluación externa del impacto del Programa ‘Oportunidades’ 2004, compilado por Bernardo Hernández y Agustín Escobar, del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigación de

<sup>33</sup> Idem, p, 5

<sup>34</sup> Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 9.

Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005. Así como, El Programa Oportunidades, examinado desde el género, compilación realizada por María de la Paz López y Vania Salles, publicado por El Colegio de México, a finales de 2006.

En ambos documentos sobre la evaluación que se hace de Oportunidades, se indica que el impacto del programa es significativo en los tres objetivos: lograr para aquellos que se encuentran en la pobreza extrema tanto en el campo como en la ciudad, principalmente niños, adolescentes, jóvenes y mujeres, mejores condiciones de salud, educación y alimentación. También se destaca que en algunos aspectos hay la necesidad de ampliar las variables a estudiar pues en ciertos rubros, como se verá más adelante, los resultados no son concluyentes y dan lugar a ambigüedades. Menores son los impactos negativos que si los hay que pudieran atribuirse al Programa.

A continuación se glosan y se comentan los resultados de las investigaciones citadas.

En alimentación, en zonas rurales el impacto del suplemento que se da a los niños “podría tener impacto en el estado de varios nutrimentos y en el crecimiento...en zonas urbanas no se ha podido reproducir el impacto del programa en el crecimiento”. En cuanto a la anemia en una submuestra no representativa ha disminuido, pero en una “magnitud menor a la ideal (una cuarta parte de los niños siguen anémicos”.<sup>35</sup> En la evaluación sobre el estado nutricional y la adquisición del lenguaje,

<sup>35</sup> Neufeld L, Sotres-Alvarez D, Flores-López, L, Tolentino-Mayo L, Jiménez-Ruiz J, Rivera-Dommarco J, “Estudios sobre el consumo de los suplementos Nutrisano y Nutrivida en niños y mujeres de zonas urbanas beneficiarios de Oportunidades”, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2005, p, 31.

en niños de localidades urbanas, realizada por el equipo de Lynnette Neufel, Daniela Sotro entre otros se encontró que en una submuestra donde opera el programa:

Está asociado con mayor concentración de hemoglobina y menor prevalencia de anemia en niños. De igual manera, la tasa de adquisición de lenguaje tiende a ser mayor en niños varones de localidades con intervención que en las de no intervención....Debido a que el diseño del estudio de consumo de suplementos no permite inferencias causales directas (por falta de aleatorización), y por las diferencias entre las localidades incluidas y no en el estudio, se deberían considerar estos hallazgos como preliminares.<sup>36</sup>

En el campo en el año de 1997, los niños que estaban entre 0 a 2 años de edad recibieron suplemento alimenticio y revisiones médicas ya en el 2003, se encontró que hubo impactos positivos en habilidades motoras en 8 pruebas, comparando la población beneficiada con el grupo testigo, pues los niños mejoraron en un 15%, y la niñas en un 10%. Además los datos indican que los niños ingresan a la escuela a una edad menor y avanzan para completar un grado más de escolaridad.<sup>37</sup>

Pero otros estudios como los realizados por expertos del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, la Auditoría Superior de la Federación, e incluso El Consejo Nacional de Población

<sup>36</sup> Idem, p, 29.

<sup>37</sup> Behrman JR, Parker SW, Todd PE. "Impacto de mediano plazo del paquete de Oportunidades, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997", Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004 .Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p, 10.

(CONAPO), rechazan que haya avances en la erradicación de la desnutrición. El Conapo de plano apunta: “Las malas condiciones de nutrición en la población mexicana, ponen de manifiesto la insuficiencia de los programas y las políticas públicas destinadas al mejoramiento de la situación nutricional del país...la desnutrición infantil debiera haber sido erradicada décadas atrás”.<sup>38</sup>

En cuanto al proceso administrativo, en las investigaciones evaluatorias se ha encontrado que la entrega de suplementos alimenticios para los niños, muestra algunas ineficiencias que vale la pena resaltar, por ejemplo del total de niños de 2 años amparados por el Programa, en 2004, menos del 80% a nivel nacional reciben tal beneficio, y hay 15 estados por debajo de esa cifra; en algunas entidades como Jalisco, la cantidad es menor al 60%. Sin embargo para el total de niños de 2 a 4 años, las cifras son del 100% e incluso a nivel nacional llegó, en 2003 al 114.6%. Para 2004, el promedio de sobres, entregadas a niños de esas mismas edades fue de 10.2, y a nivel de entidades era entre 9 y 11.6.

Como se observa no todos los niños de 2 años reciben el suplemento al que tienen derecho; pero de 2 a 4 años, los suplementos son más que el número de niños. En cualquier caso, eso significa que hay ineficiencias y que por lo tanto reducen su eficacia. No hay información si se debe a un error de planeación o de operación, e incluso puede ser debido a otra causa que no es considerada por la administración.

Sobre salud, las evaluaciones externas al Programa Oportunidades señalan también que hay impactos positivos en aquellos que están dentro del programa comparados con grupos de que no se encuentran incluidos.

<sup>38</sup> Dávila, Patricia, “El fracaso nutricional”, Revista Proceso, n° 1640, 6 de abril de 2008, ps, 32 y ss.

Se anota en el resumen ejecutivo del trabajo anterior, que en el medio rural a raíz del Programa hay 2.7 más consultas al año en promedio en el sector de salud pública, y se suman las consultas preventivas y curativas representan un incremento del 35%. Aunque no hay distinción si se trata sólo de familias amparadas por Oportunidades o no, y si la atención es hospitalaria.<sup>39</sup>

Como otro de las deducciones realizadas por Gutiérrez, Bautista y Bertozzi, consideran que es posible que por efecto del Programa haya reducciones en los días de enfermedad así como que éstas sean de menor gravedad que en último caso también implique menos tiempo de incapacidad para las labores cotidianas.<sup>40</sup>

Ahora bien, con respecto a las zonas urbanas, también se han incrementado las consultas curativas y preventivas, por lo que esto repercute en la mejora de la salud. “Aunque no son significativos, estos mismos resultados (incremento en la utilización de servicios públicos y disminución en los privados) marcaron la tendencia en todos los grupos de edad”.<sup>41</sup>

En datos duros se anota que según reportes de las familias, fueron 1.35 menos de hospitalización, si se compara con las no incorporadas. Sobre la hospitalización asimismo es de esperar una reducción en los días en enfermedades graves, de este modo una familia urbana tiene

<sup>39</sup> Gutiérrez JP, Bautista S, Gertler P, Hernández M, Bertozzi SM. “Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales”. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p. 10.

<sup>40</sup> Idem, p. 11.

<sup>41</sup> Loc.cit.

2.5 menos riesgos de estar durante el año hospitalizada. Y en cuanto egresos por el mismo concepto el ahorro familiar es del orden de 42 pesos al año.<sup>42</sup>

La investigación señala que las familias y los individuos cumplen con el compromiso contraído de acudir a las consultas preventivas y ello significa que por un lado su salud no desmejora sino al contrario, y por otro, que los niños y jóvenes tienen mayores posibilidades de contar con mejores condiciones para los procesos de enseñanza-aprendizaje; para los adultos además de reducir los días que dejarían de trabajar por enfermedad, su productividad se incrementará. Se considera que las conductas sobre la salud de los beneficiados no cambian en el corto plazo, pero como se constató deben de esperarse más repercusiones positivas. Por ello la opinión de los investigadores es: “En ese sentido, las tendencias observadas sugieren que el impacto del programa es adecuado”.<sup>43</sup> En cuanto a la salud, las evaluaciones señalaron que las Casas de Salud de las colonias no tenían médicos, por ello la atención en clínicas de la Secretaría de Salud o el IMSS, vieron mayores cargas de trabajo sin, de por si escasos antes de eso, aumento de recursos. En casos sobre todo urgentes, la gente ve menguados sus recursos al atenderse en clínicas privadas.<sup>44</sup>

Se pasa enseguida al análisis de los efectos del Programa Oportunidades en el otro gran objetivo; la educación.

En la evaluación “Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el

<sup>42</sup> Idem, p. 11 y 12.

<sup>43</sup> Idem, p. 55.

<sup>44</sup> Pastrana, op. cit.

Programa”,<sup>45</sup> que hizo otro grupos de investigación -cuya coordinación como en los otros trabajos, corrió a cargo del Instituto Nacional de Salud Pública-, entre los muchas conclusiones que sacan es que no es factible anticipar cual ha sido el impacto; más aún consideran que quizá no haya ninguno en un parte de los participantes puesto que habrá familias que sólo estén interesadas en aprovechar los beneficios que tiene Oportunidades sobre la salud; incluso es posible que algunos hogares decidan sólo enviar a un hijo a la escuela para que cumpla con el porcentaje requerido para recibir el subsidio: esto es el 85% de asistencias.<sup>46</sup>

Sin embargo se anotan impactos significativos en los logros educativos en niños de 8 a 18 años de edad, los cuales son todavía mayores entre los 12 y 14 años, pues hay un aumento en la escolaridad de 0.12 a 0.20 adicional (entre 1.7% y 3.8% grados alcanzados).

Los resultados son alentadores en el caso de las niñas, que se encuentran entre los 6 y 18 años, y al igual que en los varones todavía es mayor entre los 12 y 14 años. Pero si se comparan los logros por género si bien son casi iguales entre las edades de 12 y 14 años; es más significativo en los niños de 12 a 18 años.<sup>47</sup>

Los investigadores si bien señalan que los resultados en los niños son ligeramente mayores que en las niñas “hasta ahora el Programa muestra impactos bastante similares”.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker SW, “Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa”. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

<sup>46</sup> Idem, p. 9.

<sup>47</sup> Idem, p. 11.

<sup>48</sup> Idem, p. 52.

En el medio rural, los resultados en el aprovechamiento escolar son ligeramente menores en los niños y niñas comparados con los del medio urbano.<sup>49</sup> Incluso no dejan de notar que también hay impactos negativos en cuanto al aprovechamiento.<sup>50</sup>

La falta de recursos económicos hace que las madres de los niños becados se arreglaran con el profesor para que sin asistir a clases siguieran recibiendo el apoyo; las señoras esperaban el dinero para pagar deudas que contraían sabiendo que ese recurso llegaría.<sup>51</sup> Los niños dejan de ir a la escuela porque también representan un ingreso como fuerza de trabajo.

Por otra parte el Programa tiene también el propósito de impulsar proyectos productivos en los que estén al frente las titulares, para este propósito la Sedesol a través del Instituto de Desarrollo Social (Indesol) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Bid), desarrollaron el Proyecto “Oportunidades Productivas para mujeres rurales que viven en condiciones de pobreza”.<sup>52</sup>

Entre 2003 y 2005 contando con el concurso de organizaciones de la sociedad civil (OSC), convocaron a cerca de 1 500 mujeres, cerca del 80% son titulares de Oportunidades, para desarrollar proyectos productivos que les generen ingresos.<sup>53</sup> La cifra es sumamente reducida para los millones de mujeres que se encuentran en la indigencia, lo anterior es un ejemplo que se debía multiplicar por miles.

<sup>49</sup> Idem, p. 9.

<sup>50</sup> Idem, p. 33.

<sup>51</sup> Pastrana, op. cit.

<sup>52</sup> Espinosa, Guadalupe, “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales”, El Programa Oportunidades` examinado desde el género, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006, p. 134.

<sup>53</sup> Loc.cit.

Según la investigación de Rosa María Rubalcava y Sandra Murillo, en cuanto a las reglas de operación hay ineficiencias en la elaboración del padrón, al constatar que a un anciano terrateniente en buena situación económica, le ofrecieron incorporarlo al padrón, lo que él declinó: “Mejor dénselo a los de verdad necesitados”.<sup>54</sup> Es posible que este caso se repita en un número todavía sin investigar. Un funcionario participante, el ingeniero Jorge Valdieso, enlace municipal de Oportunidades declaró: “Hay gente que debe estar en el padrón y no está y hay gente que está, pero no debería”.<sup>55</sup>

Seguramente se siguen cometiendo errores de inclusión y de omisión, sea porque las vocales no estén preparadas para la elaboración del padrón o porque algunas familias fingen una situación precaria que no corresponde a su realidad y que los vecinos a juicio de Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha, no llegan a denunciar por los problemas que les pueden acarrear, porque o bien son influyentes o son líderes de la comunidad los indebidamente incluidos.

No hay mucha información sobre como se da el proceso de administración a nivel de aquellos funcionarios, en todos los niveles que son responsables de la planeación, ejecución, supervisión y evaluación oficial de Oportunidades.

En cuanto a los trabajadores que tienen funciones de apoyo y asistencia a las familias beneficiadas, como los maestros, éstos se quejan de la falta de información y preparación para llevar a cabo las tareas que les competen en el programa.

<sup>54</sup> Rubalcava, Rosa María, Sandra Murillo, “El ingreso en los hogares rurales pobres y los beneficios del Programa Oportunidades vistos desde una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato”, El Programa Oportunidades` examinado desde el género, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006, p. 40.

<sup>55</sup> Pastrana, op. cit.

Sobre la falta de preparación en el caso de las enfermeras y las personas que son designadas como enlaces hay información de su trato con las familias beneficiadas. Los investigadores Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha fueron testigos de cómo una enfermera al ver a una titular poner una queja en el buzón de la Secretaría de Salud, lo abrió molesta, leyó la nota que justamente criticaba su labor, y acto seguido regañó severamente a todas las titulares que en ese momento se encontraban en el lugar. “Algunas enfermeras y enlaces municipales consideran sinceramente que las beneficiarias reciben una dádiva del gobierno, que su obligación es obedecer y portarse bien, y que una queja es evidencia manifiesta de ingratitud”.<sup>56</sup>

Fernando Meneses, Blanca Almodóvar y otros entrevistó a 44 vocales -son elegidas entre las propias beneficiarias titulares-, de ellas, 63.6% de las entrevistadas mencionó que no recibió ninguna capacitación para desempeñarse como vocal, mientras que un 36.4% si lo recibió. De las que si fueron preparadas el 68.7% sostuvo que los temas que se trataron fueron relacionados con sus funciones dentro del programa, pero 18.8%, se acordó de aspectos como el llenado de formatos de información y el 12% no recuerda algo. Si bien anotan los investigadores en las Reglas de Operación no señala como obligatoria la capacitación si especifica que hay que orientarlas y darles información importante en la realización de su labor.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p. 71.

<sup>57</sup> Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. “Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004”, Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, p. 39.

Las vocales no tienen claramente definido su papel y por no apegarse a las reglas de operación, con la amenaza de la no entregar la beca escolar, obligan a las titulares a realizar tareas no contempladas institucionalmente. Hay casos de que estas representantes incurren en actos de corrupción. Incluso las titulares entrevistadas ponen el acento en el mal carácter de algunas vocales.<sup>58</sup>

### ***Evaluación del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana (PSUP)***

Este Programa fue estudiado por los investigadores del Colegio de México cuyo documento tiene el título: “Evaluación Externa del Programa Superación de la Pobreza Urbana” encabezados por Gerardo Esquivel Hernández, y que tuvo como colaboradores a Genaro Rey Meneses, Natalia Maldonado Magaña y Raúl Mata Soria.

En el documento se anota que la evaluación y el informe se realizaron en el año de 2002. Los propósitos de la evaluación fueron los de dar transparencia a la ejecución del programa y mostrar los grados de eficacia alcanzados. Precisan que el objetivo del programa era la superación de la pobreza urbana en zonas marginadas a partir de una visión integral.

Dicho programa estaba en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo,<sup>59</sup> pues sus objetivos específicos eran fortalecer el tejido social de modo tal que la población, individuos o grupos sociales, participara, en forma activa para plantear y resolver sus demandas.

<sup>58</sup> Espinosa, Guadalupe, “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación...”, Op.cit, p. 151.

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” en, 30 de Mayo de 2001, p. 9.

El gobierno apoyaría, se anotó, destinando recursos humanos y financieros.

Además tal Programa abría espacios para que la sociedad contribuyera a la solución de los problemas de la población en la pobreza.<sup>60</sup> En el caso del PSUP, aparentemente se permitía la participación, necesaria para algunos teóricos, en la toma de decisiones de los ciudadanos, pero lo que operó fue la discrecionalidad, pues si bien, sostienen, puede conducir a errores, también les permiten una “ejecución concienzuda de sus tareas”.<sup>61</sup>

En el programa citado se puso énfasis en crear o apoyar Centros de Desarrollo Comunitario y Familiar que llevarían a acciones que Sedesol llama a las tareas que permitan la dignificación de barrios, limpieza y pintura de bardas, reforestación, mantenimiento de escuelas, cursos de alfabetización, ejercicio de derechos, capacitación para el trabajo.

Una acción relevante tendrá como objetivo la formulación y realización de Proyectos con Organizaciones de la Sociedad Civil, con el fin de capacitar para el tratamiento de la violencia intrafamiliar, las adicciones, y todas aquellas actividades que influyan para el desarrollo humano y familiar.<sup>62</sup>

La intención es que los intereses individuales se funden en uno sólo, y así buscar colectivamente el fortalecimiento del capital social; unificar para luchar por conseguir acceso a bienes y servicios.

<sup>60</sup> Esquivel Hernández, Gerardo Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana, El Colegio de México. 2002. p. 4.

<sup>61</sup> Harmon M, Michael y Mayer T. Richard, Teoría de la organización para la administración pública, FCE, CNCPyAP. México 1999. p. 42.

<sup>62</sup> Esquivel H. Op. cit. p. 7.

El PSUP, elegía las cabeceras municipales con mayores índices de pobreza urbana. Sedesol para la selección de la población denominada objetivo, midió 19 indicadores los cuales le dieron un Índice de Bienestar Social (IBS). Agrupados estos indicadores quedaron así: Infraestructura: Tenencia de la tierra, Agua potable, Drenaje, Energía eléctrica y alumbrado, Pavimentación. Servicios Públicos: Transporte, Recolección de basura. Condiciones sociales: Educación, Salud, Vivienda. Acceso a servicios públicos: Instalaciones deportivas, Cultura, Oficinas Públicas, Áreas verdes, Centros comerciales, Gas estacionario, Tv y Cable. Seguridad: Seguridad Pública.

Aquellas ciudades que tuvieran parte de su población entre los 0 a 50 puntos, se les caracterizaba en pobreza extrema. De 51 a 100 puntos, se consideraba que vivían en la pobreza. En el nivel medio se encontraban las que se situaron entre los 101 a 150 puntos; y por último en el más alto, la puntuación fue de 151 a 190.<sup>63</sup>

La pobreza y la pobreza extrema se midieron, no a nivel de familias ni de individuos, sino de comunidades. Por eso se observan las condiciones objetivas en las que se encuentra la calidad de la salud y la educación, el acceso a los servicios públicos y el entretenimiento.

Además de medir a las comunidades con esos indicadores era obligado incluir a nivel justamente de las familias y de los individuos, datos sobre el empleo (incluso estabilidad de los mismos y prestaciones), el ingreso, la alimentación, la salud y la educación, pero eso no se hizo.

Una vez que se contó con las ciudades y su IBS, se seleccionaron aquellas donde se aplicaría el PSPU. Se escogieron 12 ciudades.

<sup>63</sup> Esquivel H.G. Evaluación externa...” Op.cit. p. 10.

Cuadro 2. Implementación del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana

Ciudad	Importe Total (miles de pesos)	Importe Total (%)	Proyectos Autorizados Totales	Proyectos Autorizados Totales (%)
Aguascalientes	9,669.52	4.95	45	3.43
Cancún	14,537.12	7.45	107	8.16
Coahuila de Zaragoza	10,848.90	5.56	53	4.04
Puerto Vallarta	3,411.87	1.75	23	1.75
Tlaquepaque	19,591.72	10.04	307	23.40
Tonala	5,971.43	3.06	64	4.88
Zapopan	24,166.23	12.38	254	19.36
Tijuana	21,562.27	11.05	61	4.65
Ciudad Juárez	42,385.69	21.72	184	14.02
Tlalnepantla	16,347.84	8.38	69	5.26
Morelia	18,702.70	9.58	133	10.14
San Luis Potosi	7,984.50	4.09	12	0.91
Total	195,179.78	100	1312	100

Fuente: Gerardo Esquivel Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana, El Colegio de México. 2002.

De los datos analizados, se observa que Ciudad Juárez recibió recursos por más de 42 millones de pesos (21.72%), con un total de 184 proyectos autorizados. Pero si se suman las ciudades del Estado de Jalisco, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Puerto Vallarta, en total recibieron casi 53 millones (27.23%), con 648 proyectos. La capital de Michoacán, Morelia tuvo el 9.58% del total, y Tlalnepantla, en el Estado de México, el 8.38 %, con 18 702 700 y 16 347 840 pesos, respectivamente. El resto de las ciudades tuvieron recursos cada vez menores.

Cabe aclarar que las ciudades que recibieron más aportaciones estaban casi todas en manos de presidentes municipales panistas. En Jalisco el gobernador, era también miembro del partido del Presidente de la República. En Ciudad. Juárez, si bien el mandatario estatal era priísta, la cabecera del municipio mas importante de Chihuahua, estaba en manos del partido blanquiazul. Tlalnepantla no fue la excepción.

La selección de esas ciudades no fue un error de la administración federal, pues subyacía en tal decisión la óptica de otorgar recursos a aquellas urbes que manifiestamente estaban sus pobladores de acuerdo en con el quehacer del gobierno.

Los investigadores del Colegio de México, hacen notar que dentro de las ciudades escogidas, de acuerdo con los parámetros de pobreza extrema que maneja Sedesol, -localidades de mas de 100 000 habitantes; población mayor de 16 años y familias con ingresos inferiores a 3.5 salarios mínimos- se atendió sólo al 16% de los habitantes en estas condiciones.

Aclara el equipo encabezado por Esquivel Hernández, que además la selección de las ciudades se hizo “con base en criterios distintos a la maximización del impacto del programa”.<sup>64</sup>

De haberse guiado por criterios de optimización se hubiera atendido aquellas ciudades que tenían las zonas con el mayor número de población en pobreza extrema.

Las ciudades seleccionadas tenían un nivel de desarrollo medio alto. El documento señala que si se trataba por ejemplo de escoger una ciudad turística donde hay más pobreza,<sup>65</sup> era preferible Acapulco a Cancún.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Esquivel H. Evaluación externa...” Op.cit. p. 24.

<sup>65</sup> Cardozo B, M. Op.cit. Esta investigadora plantea que la evaluación permite precisar el alcance con respecto a la población objetivo, y vemos que en programa que estamos analizando, además de que el porcentaje de la población atendida es reducido, no se destinan recursos a ciudades con más necesidades que a las que son escogidas.

<sup>66</sup> Esquivel H. Evaluación externa...” Op.cit. p. 29.

El PSPU era formalmente un programa focalizado, que tuvo aciertos pero también errores; para alcanzar plenamente su objetivo necesitaba aplicarse en las poblaciones que prioritariamente estaban más necesitadas de recursos y apoyos.

La investigación del Colegio de México no se limitó solo a revisar los datos oficiales que les proporcionó Sedesol, también se hizo el levantamiento de una encuesta entre aquellos que “tenían conocimiento”, de los que resultaron beneficiados y entre los que pertenecían al área de influencia.<sup>67</sup> Cabe aclarar que Gerardo Esquivel y su grupo contó con un estimado de los beneficiarios pero no con los nombres y direcciones de los mismos. Esta información la solicitaron reiteradamente a los funcionarios responsables, pero como ellos dicen no hubo cooperación sobre este punto.

De los datos recogidos por los investigadores desprenden que la mayoría de los beneficiarios estaban por arriba de las líneas de pobreza extrema. Algunos datos recogidos en las encuestas son: el 95% declaró tener electrificación; 94% servicio de alumbrado público; con agua el 91% y el 81% tenía drenaje. Se comparó el promedio censal para la República y se encontró que cuentan con servicio de agua el 96%; tienen electrificación y drenaje el 92 y 65% de las viviendas.<sup>68</sup> De aquellos que fueron beneficiados por el programa en un 77%, eran propietarios de su casa (el 13%, rentaba la vivienda en donde vivía).

Hubo efectivamente población beneficiada que se encontraba en condiciones de pobreza extrema, pero no toda la que fue atendida se encontraba en esa situación pues la focalización de Sedesol dejó mucho que desear.

<sup>67</sup> Idem, p. 81.

<sup>68</sup> Idem, p. 41.

Que la focalización se manejó con criterios políticos no hay duda. Así formó parte del programa la cabecera municipal de San Luis Potosí, sobre el particular, Gerardo Esquivel y sus colaboradores apuntan que su caso es “completamente irregular, por tratarse de una ciudad que originalmente no estaba incluida...y que posteriormente fue incorporada al programa sin ninguna justificación”,<sup>69</sup> que como quedó anotado, esta gobernada por un presidente municipal panista.

Los investigadores también encontraron las siguientes ineficiencias:

- No se hizo un registro de los proyectos.
- Hubo proyectos que sobrepasaron los presupuestos permitidos, es ilustrativo sin lugar a dudas el caso de San Luis Potosí - municipio que no estaba contemplado en los programas por no reunir las características de pobreza que la hicieran elegible-, donde el 75% de los proyectos que se realizaron rebasaron los límites de acuerdo a la ley.<sup>70</sup>
- Se canalizaron recursos etiquetados para realizar un tipo de obra, los cuales se destinaron para otro fin distinto al aprobado.
- Se dieron apoyos a la población que rebasaba los rangos de población en extrema pobreza.<sup>71</sup>
- Se observó también que se canalizaron recursos a las comunidades más organizadas y con mayor nivel de participación.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Idem, p. 16.

<sup>70</sup> Para la Dignificación de Barrio, los fondos públicos son hasta 150 000.00 pesos; la población además aporta un 10%. Como máximo los recursos serían de 165 000.00 pesos. Para proyectos de Educación y Capacitación 500 000.00. En tanto que para construcción o mantenimiento de Centros Comunitarios y Familiares, para su instalación 300 000.00, y para equipamiento 150 000.00.

<sup>71</sup> Esquivel H.G Evaluación externa... Op.cit. p.16.

<sup>72</sup> Esquivel H. Op. Cit. p. 85.

A los problemas anteriores habrá que agregar que hubo errores en la ejecución de los programas. Esto tuvo que ver con la intervención de personas provenientes de la sociedad civil y del mismo grupo de funcionarios.<sup>73</sup>

Los grupos de la sociedad civil que intervinieron previamente habían sido legitimados por su filiación al poder: “Esta situación tiende a sesgar las fuentes de información, generalmente en la dirección favorecida desde el principio por los administradores”.<sup>74</sup> Además cuando trabajan administradores y usuarios los errores administrativos son una posibilidad.<sup>75</sup>

En el PSPU se involucran los tres niveles de gobierno, sobre el particular los investigadores del Colegio de México encontraron que no hay reglas lo suficientemente claras para la operación de los programas. Sostienen que entre los presidentes municipales se encontró que estos los aplicaron de acuerdo a sus necesidades políticas.<sup>76</sup> De ahí que eso también repercute en la heterogeneidad de instrumentación y en consecuencia trae “resultados muy diversos del programa”.<sup>77</sup>

Los administradores y legisladores como dice Guy Peters atienden los reclamos de ciertos sectores de la población, con el objetivo de legitimarse.<sup>78</sup> Los evaluadores del Colegio de México, apuntaron

<sup>73</sup> Idem. p. 84.

<sup>74</sup> Guy Peters B. La política de la burocracia, FCE – CNCPAP, México, 1999 p, 320.

<sup>75</sup> Harmon M, Michael y Mayer T. Richard, Teoría de la organización para la administración pública, FCE, CNCPyAP. México 1999, p, 42.

<sup>76</sup> Esquivel H.G La evaluación externa...” Op.cit. p. 45.

<sup>77</sup> Idem. p. 73.

<sup>78</sup> Guy Peters, B. La política de la... Op.cit. 320.

que: “En particular, se ha encontrado que los programas basados en esquemas de demanda pueden generar situaciones de búsqueda de rentas y que propician el clientelismo”.<sup>79</sup>

La diversidad de las obras indicó también que no hubiera, escriben los evaluadores del Colegio de México, homogeneidad. Por lo mismo en unas ciudades hubo pavimentación de calles, en otras se construyeron centros de desarrollo, y en algunas otras los recursos se dedicaron a equipar escuelas o bien a pintar bardas o dar cursos de nutrición.<sup>80</sup> Esto señala que es acertada la opinión de que no se definieron con claridad los aspectos de la pobreza que se pretendían atacar.

En abundancia sobre las anomalías detectadas en el PSPU, se anota en el documento del Colegio de México que además de los recursos etiquetados del ramo 20 que son los que les corresponden, se utilizaron fondos del ramo 33, cuya consecuencia fue que “las obras y proyectos destinados...[a tal programa] pueden no coincidir con el tipo de obras no contempladas por el ramo 33”.<sup>81</sup>

En el informe que rinden los evaluadores del Colegio de México, no sólo recabaron y procesaron la opinión de los beneficiados, sino que también recogieron la que vertían los funcionarios de Sedesol sobre la marcha de citado programa. El Dr. Martín de la Rosa, director adjunto del programa, lo consideró como “...un factor innovador circunscrito de manera implícita en el Plan Nacional de Desarrollo”.<sup>82</sup> Y para sostener en

<sup>79</sup> Esquivel H.G La evaluación externa...” Op.cit. Idem. p. 45.

<sup>80</sup> Idem, p. 18.

<sup>81</sup> Idem, p. 18 y 85.

<sup>82</sup> Idem, p. 84.

que consistió ese factor, explicó que se centró en la corresponsabilidad: “es decir, la organización entre gobierno y sociedad; con el fin de propiciar una `reestructuración de la sociedad`, creación de mecanismos `democráticos`, además de la generación de una estima colectiva”.<sup>83</sup>

El optimismo del funcionario debe tomarse con las reservas del caso, pues si se sostiene que se busca la participación de las comunidades, en la práctica no se alienta ya que en el caso del PSUP, hubo “escasa y deficiente difusión de los proyectos”, esto trajo como consecuencia dos efectos negativos: “i) poca participación de los beneficiarios; ii) bajo reconocimiento social del trabajo de Sedesol en el programa”.<sup>84</sup>

En la encuesta aplicada por el Colegio de México cuando se preguntó a los encuestados si colaboró en tal programa, el “26%...afirmó colaborar a partir de la determinación de necesidades”.<sup>85</sup>

Al indagar los investigadores encabezados por Esquivel con respecto al conocimiento de los encuestados sobre quien propuso y/o promovió el proyecto que se realizó en su comunidad, no sabe contestó el 23%; fue el municipio, respondió el 22.4; el líder de la colonia 18.5 y Sedesol dijo el 8.9%. Con un escaso reconocimiento a los Comités de Padres de Familia, sólo el 0.2, opinó que estos habían intervenido.<sup>86</sup> Lo cual confirma lo que se ha sostenido en estas páginas.

En cuanto a la propuesta oficial de fortalecer, con los programas gubernamentales de combate a la pobreza los lazos comunitarios en las comunidades, en el parecer de los investigadores del Colegio de

<sup>83</sup> Idem, p. 84 (las comillas en el interior del texto vienen en la obra).

<sup>84</sup> Idem, p. 49.

<sup>85</sup> Idem, p. 49.

<sup>86</sup> Idem, p. 49.

México, la Sedesol no los propició pues sólo se consiguió “la aportación económica que realizaron en algunos casos los beneficiarios”.<sup>87</sup>

No es extraño entonces que “en buena parte de los proyectos los Comités de Vecinos no fueron consultados”.<sup>88</sup> Por eso no fue raro entonces que: “en algunas ciudades se incumplieron las reglas de operación, ya que no se establecieron los Comités de Evaluación de Proyectos correspondientes”.<sup>89</sup> A mayor abundamiento, son ilustrativos los siguientes datos: un 49% opinó que el problema es atacar la contaminación, en tanto que el desempleo debía atacarse según el 45%.<sup>90</sup> También priorizaron los entrevistados que la salud y la inseguridad debían atenderse.

En cuanto al grado de eficacia lo da el hecho, como dicen los encargados de ese trabajo, que “en ninguna de las ciudades se encontraron todos los proyectos terminados”.<sup>91</sup> Hay diferencias en la terminación o número de los proyectos. Destaca que Aguascalientes y Zapopan, el 90% fueron terminados. Les sigue Tonalá con el 71.9% y Tlaquepaque con el 65.7%. En tanto que en Morelia se acerca al 60%. En Tlalnepantla a su vez fue del 54.4%, Puerto Vallarta el 42.9% y muy cerca Cd. Juárez con el 40.0%. Cancún tiene el 33.3%, San Luis Potosí el 20%, y Tijuana y Coatzacoalco el 7.7%. El no haber terminado en el 2002 los proyectos indica problemas de planeación e ineficiencias.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Idem, p. 54.

<sup>89</sup> Idem, p. 74.

<sup>90</sup> Idem, p. 63.

<sup>91</sup> Idem, p. 68.

## ***Conclusiones***

Los programas que se aplican para el combate a la pobreza pueden calificarse como asistencialistas, paternalistas, clientelares y deshumanizantes. Es decir ninguno de ellos contiene una propuesta que plantee un programa de desarrollo integral, incluyente, autosustentable y respetuoso de la naturaleza. No se proponen la redistribución de la riqueza, la reducción de la creciente desigualdad y la creación de empleos permanentes -con relaciones laborales que castiguen la violación a las garantías de los trabajadores-, con salarios que permitan la satisfacción de las necesidades objetivas y subjetivas de un nivel de vida acorde con los tiempos que se viven actualmente. Habría que agregar que los beneficiarios son concebidos como súbditos y no como ciudadanos, y desde el punto de vista económico, los apoyos monetarios otorgados provocan que el Estado mercantilice la pobreza.

Los programas son asistencialistas porque, utilizando recursos públicos, se proporcionan apoyos que buscan solamente aliviar las carencias más notorias de la población en términos de salud, educación, alimentación, así como de servicios: drenaje, agua potable, espacios deportivos, etcétera, sin que exista una visión integral para que los beneficiados puedan además de superar su situación de pobreza, contar con el tiempo libre que les permita realizar sus potencialidades genuinamente humanas de creación, solidaridad y respeto a la naturaleza. Los programas no garantizan la creación de trabajos permanentes con salarios que posibiliten un nivel de vida, en condiciones mínimas adecuadas. La solución sería generar programas de desarrollo para que aquellos que se encuentran en la pobreza y pobreza extrema, no tuvieran que ser socorridos con ningún tipo de ayuda estatal.

Se anotó que la política social del Estado es paternalista porque a los favorecidos se les trata como menores de edad sin ninguna posibilidad de intervenir activamente para modificar, en los programas de combate a la pobreza, las reglas institucionales en toma de decisiones, implementación, fiscalización de los recursos, evaluación, etcétera; su participación en tales tareas es prácticamente marginal. Desde luego que hay buzones de quejas para que los individuos puedan por escrito externar sus inconformidades, pero no hay institucionalmente un órgano regulador donde estén representados los beneficiados, para que con funcionarios e investigadores, se estudie y de solución a los problemas que se presenten en la implementación de los programas. La población que está amparada señala la existencia de autoritarismo entre los representantes del Estado en todos los niveles de la administración pública, con los consecuentes maltratos y regañíos.

Se habla de políticas públicas implícita o explícitamente en el tratamiento de la pobreza, pero la administración al mantener jerarquizados los procesos de apoyo a los pobres, en realidad sigue teniendo un contenido centralizado, vertical y autoritario que no permite la participación como sujetos y no como objetos de los beneficiados.

Los programas se aplican con objetivos no declarados pero son implícitamente clientelares, hay referencias de como se destinan recursos mayoritariamente a Estados, municipios y comunidades donde las posiciones de gobierno están en manos de miembros del partido en el poder en el nivel municipal, local y federal.

Con la globalización se agudiza una tendencia universal, los gobiernos tienen cada vez menos recursos para atender las necesidades de la población en pobreza y en pobreza extrema.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Guy Peters, B. La política de la... Op.cit. p. 315.

En abundancia se trata por parte de la administración de proseguir con dos orientaciones: una en el plano objetivo y otra en el subjetivo. Con el primero se busca dar paliativos preventivos a aquellas poblaciones que real o potencialmente exijan o puedan exigir recursos públicos que atenúen sus condiciones; en el segundo, continuar con las campañas de publicidad y propaganda dirigidas sobre todo a los pobres, para que en el imaginario social consideren que el gobierno no sólo está preocupado con la pobreza, sino que realiza esfuerzos centrales para hacer de este país, una nación sin pobres. Se logra así que un sector de ellos vivan con la esperanza de recibir o seguir recibiendo, apoyos que alivien sus carencias.

Debido a ello la estructura gubernamental, en la selección de los grupos que atiende y que se encuentran en la pobreza, parte de consideraciones políticas y sociales, pues se destinan recursos a aquellas zonas y comunidades potencialmente conflictivas o que ya han mostrado, por las condiciones de miseria en que se encuentran, su inconformidad ante el gobernante.

La deshumanización que trae consigo los programas se observa cuando las familias e individuos son reducidos a objetos -si bien en el papel se busca hacerlos sujetos capaces de aumentar su capital social para enfrentar por si mismos los retos de los nuevos tiempos-, a los que el Estado les brinda paliativos que amortigüen su inquietud por soluciones radicales, no se busca que sean sujetos capaces de labrar su propia historia modificando las causas de fondo que impiden su salida del círculo de la pobreza.

La administración de la pobreza implica que las instituciones encargadas de atender a las comunidades, grupos sociales e individuos, además de desradicalizar las demandas, provocan en lugar de la cohesión

social el rompimiento o debilitamiento de los lazos de solidaridad. Lo cual va en contra -en un mundo donde avanza la inseguridad y la descomposición social como producto de una sociedad enferma que no tiene respuestas ni condiciones objetivas y subjetivas para alcanzar una vida genuinamente humana-, de la solidaridad. Como resultado, la división y las rivalidades no sólo en el seno de las comunidades sino incluso en el seno de las familias, es una realidad. Al dirigirse a valores tales como hacer del esfuerzo individual (aumentar el capital social del sujeto), la meta a alcanzar, consiguen las instituciones gubernamentales que el egoísmo se consolide en los seres humanos, haciendo a un lado otras formas de convivencia y armonía que no corresponde a las necesidades del sistema. De esta forma se busca separar la vida privada de la pública en aquellas comunidades en la pobreza cuyas fronteras no son tan nítidas como en casi todo el resto de la población.

Estudiando la forma y el contenido de los programas de combate a la pobreza, los afiliados a los programas y que son mayores de edad, no son considerados como ciudadanos, sino como súbditos, pues no tienen en la realidad ninguna posibilidad de tener una representación en igualdad de condiciones con los operadores oficiales de los programas y en los más altos niveles de los gobiernos federal, local y en menor medida municipal; por eso se concluye que los instrumentos de política social se elaboran autoritaria y por lo tanto verticalmente, en donde la noción de ciudadano libre para ejercer sus derechos sólo existe en el papel, a los súbditos les corresponde el papel de obedecer y mantener una actitud de agradecimiento hacia aquellos que les otorgan algunos beneficios.

El impacto de los proyectos de Sedesol no traen consigo la redistribución de la riqueza y si se observa la contabilización del costo-beneficio, no alcanzan un beneficio global sino parcial.

La administración pública en la política social gubernamental, que no política pública, mercantilizan la pobreza al canalizar crematísticamente hablando, recursos a familias e individuos para integrarlos al mercado. De suyo eso no tendría ningún inconveniente si los gastos en que incurren los así auxiliados fueran fruto de su papel como fuerza de trabajo que aporta, dentro del proceso productivo, su valorización a la economía. Mercantilizada la pobreza, contribuyen pasivamente aquellos que reciben ayuda, a un proceso de acumulación de capital que salvo como compradores, son ajenos a los beneficios que éste trae consigo, mas no así a sus efectos corrosivos. De este modo las relaciones de producción y distribución se profundizan aún en aquellos que todavía mantienen principalmente modos de producción que no implican la compra y venta de mercancías en general y de la fuerza de trabajo en particular y que en consecuencia no fortalecen los circuitos capitalistas.

### ***Bibliografía***

Behrman JR, Parker SW, Todd PE. “Impacto de mediano plazo del paquete de Oportunidades, incluyendo el aspecto nutricional, sobre la educación de niños rurales que tenían entre 0 y 8 años de edad en 1997”, **Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004**. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

Bergeron, Louis, Francois Furet y Reinhart Koselleck, **La época de las revoluciones europeas 1780-1848**, Historia Universal Siglo XXI, Ed. Siglo XXI, T. 26, México 1988.

Escobar-Latapí A, González-De la Rocha, “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales”, **Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004**. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

Espinosa, Guadalupe, “La participación en la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales”, **El Programa Oportunidades` examinado desde el género**, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006.

Esquivel Hernández, Gerardo, **Evaluación Externa del Programa para la Superación de la Pobreza Urbana**, El Colegio de México. 2002.

Gutiérrez JP, Bautista S, Gertler P, Hernández M, Bertozzi SM. “Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales”. **Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004**. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

Guy Peters B. **La política de la burocracia**, FCE – CNCPAP, México, 1999.

Harmon M, Michael y Mayer T. Richard, **Teoría de la organización para la administración pública**, FCE, CNCPyAP. México 1999.

Lerner, Martha, **América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza**, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Meneses-González F, Almodóvar B, Olivares AA, Téllez-Rojo MM, Hernández-Avila M. Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. **Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004**. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

Neufeld L, Sotres-Alvarez D, Flores-López, L, Tolentino-Mayo L, Jiménez-Ruiz J, Rivera-Dommarco J, “Estudios sobre el consumo de los suplementos Nutrisano y Nutrividia en niños y mujeres de zonas urbanas beneficiarios de Oportunidades”, **Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004**. Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2005.

Rubalcava, Rosa María, Sandra Murillo, “El ingreso en los hogares rurales pobres y los beneficios del Programa Oportunidades vistos desde una perspectiva socioespacial de género: la jefatura económica femenina en Guanajuato”, **El Programa Oportunidades` examinado desde el género**, compilación de María de la Paz López y Vania Salles, El Colegio de México, 2006.

Todd PE, Gallardo-García J, Behrman JR, Parker SW, “Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el Programa”. **Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004**, Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

### ***Hemerografía***

Cámara de Diputados, Comentarios a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2002, del INEGI, Palacio Legislativo de San Lázaro, -----

Castellanos, Antonio, “La situación económica en América Latina ha empeorado, pese a reformas: BID” en La Jornada, México, 10 de marzo de 2002.

Dávila, Patricia, “El fracaso nutricional”, **Revista Proceso**, N° 1640, 6 de abril de 2008.

**Diario Oficial de la Federación** “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, 30 de Mayo de 2001.

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252003.pdf>. Junio de 2003.

Huerta, Guadalupe y Oscar Niño, **La racionalidad económica a debate y la política social como razón de Estado**, de próxima aparición en la revista *Gestión y Estrategia*, UAM, Azcapotzalco.

La Jornada, “Aún en la pobreza, 45 millones de mexicanos, dice el Banco Mundial” 24 de abril de 2008.

León Zaragoza, Gabriel, **La pobreza en México, sin cambios estadísticamente significativos: Coneval**, La Jornada, 5 de agosto de 2007.

Moore, Mick y James Putzel, “Políticas y pobreza: trabajo de preparación para el Reporte de Desarrollo Mundial 2000/1”, en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Año XLIV, núm. 179, mayo-agosto de 2000.

Pastrana, Daniela “Mucho dinero, pocos resultados”. En **Masiosare**, La Jornada, 5 de junio de 2005.

Secretaría de Desarrollo Social. **Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**. Diario Oficial de la Federación, 6 de septiembre de 2004.

Székely, Miguel, **Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004**, Sedesol. Documentos de Investigación, N°. 24, julio de 2005.

Vilas, Carlos M. “Deterioro laboral y exclusión social: la otra cara del crecimiento”. En **Acta Sociológica. La Política Social**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, No. 28-29, Enero-agosto del 2000.



## Retos de la Transparencia en el Estado de México

**Rolando Barrera Zapata\***

### Abstract

*El autor expone la importancia de la transparencia, la cual se relaciona con el derecho a la información que tiene reconocimiento constitucional en favor de los ciudadanos para que éstos conozcan y evalúen las acciones del gobierno, considerando la vigencia de los valores democráticos, mismos que en el Estado de México, dan lugar para que la política de transparencia sea objeto de institucionalidad en una nueva relación que se establece entre las autoridades y los ciudadanos, la cual destaca que el ejercicio del poder está sujeto a reglas y normas que permiten que sea más abierto, visible y evidente para dar vigencia a un gobierno que se ciñe a la legalidad que demandan tanto la sociedad como las organizaciones civiles en los marcos de la pluralidad, la competencia y los intercambios políticos.*

*Palabras clave: Transparencia, acceso a la información y ciudadano.*

*The author sets out the importance of the transparency, which is related to the right to the information which it has constitutional recognition in favor of the citizens so that these know and evaluate the actions of the government, considering the use of the democratic, same values that in the State of Mexico, give rise so that the transparency policy is object of improving the respect for rules in a new relation who settles down between the authorities and the citizens, which emphasizes that the exercise of the power is subject to rules and norms that allow that more it is open, visible and evident to give use to a government who is fitted to the legality which they demand so much the society like civil organizations in the political marks of the plurality, competition and interchanges.*

*Palabras clave: Transparency, access to the information and citizen.*

\* Maestro en Administración Pública. Consejero Presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM).

## ***Introducción***

Hoy día, en nuestro país y en muchas otras latitudes del mundo, los conceptos de transparencia y acceso a la información van adquiriendo mayor importancia social, tanto por lo que corresponde a su significado formal como por lo que implica una mayor demanda colectiva para conocer que hacen y cómo trabajan las instituciones públicas y cómo afectan la vida en común.

Esto, desde luego, no ha sido siempre así. De hecho, la posibilidad de que los gobiernos –cualquiera que fuese su signo o ideología– mantuvieran la hegemonía como instancias de conducción política de una sociedad, se daba en función de la construcción y el mantenimiento del monopolio de la información.

Max Weber, sociólogo alemán estudioso de la burocracia prusiana de su tiempo, construyó a principios del siglo XX el modelo legal –racional de la burocracia y reconoció que dos de los elementos esenciales al funcionamiento de una burocracia racional lo eran, precisamente, el secreto y el expediente. Así, los archivos secretos, los asuntos gubernamentales manejados de manera discreta y oculta, constituían la esencia de la capacidad de dominación del gobierno sobre la sociedad.

Los avances en la construcción de las democracias liberales, respetando los derechos o garantías individuales, la realización de elecciones libres y competidas y la mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, entre otros procesos, permitieron vislumbrar la fractura o el quiebre de este monopolio de la información. En efecto, como muchos estudiosos lo han señalado, una de las condiciones de la vida democrática es la existencia de ciudadanos informados, dispuestos a

participar en la vida pública con elementos de juicio suficientes para fundar sus decisiones de elección.

Se reconoció que los procesos democráticos no se agotaban ni eran suficientes con elecciones libres, competidas y ciertas. Se requería que, una vez que los gobernantes asumieran sus tareas como resultado de estos procesos electorales, estuvieran sujetos a la rendición de cuentas en su doble expresión: explicar y justificar su actuación que debería estar apegada a las leyes y normas vigentes y sujetarse a la posibilidad de ser sancionados si no cumpliesen sus responsabilidades y cometidos.

Estos controles sociales e institucionales que constriñen la actuación de las autoridades, se fundan esencialmente en mecanismos formales asociados a informar, a divulgar información que de cuenta de razones, resultados, impactos pero también de omisiones, rezagos y faltantes.

### ***Los conceptos de transparencia y acceso a la información***

Es aquí donde los conceptos de transparencia y acceso a la información, cobran significado y sentido. El acceso a la información se le reconoce, entonces, como una garantía individual tutelada por la Constitución General y por las constituciones estatales (por lo menos de la mayoría de las entidades federativas en México) de la que cualquier persona es portadora y se establece el procedimiento jurídico para su ejercicio. Surge así el derecho de acceso a la información, entendido como la garantía de cualquier persona a conocer, saber e informarse de los asuntos gubernamentales de cualquier índole, respetando las excepciones que demandan el interés general y la privacidad de

terceros, lo que se traduce en la posibilidad de solicitar los documentos, registros, expedientes y demás en los que se consignen la actuación, programas, políticas y resultados de la gestión pública gubernamental.

Si la ciudadanía tiene reconocido el derecho de acceso a la información, la autoridad no solamente tiene la obligación de respetarlo sino también la de transparentar su quehacer.

Vista así, la transparencia de toda gestión pública debe responder a dos premisas básicas: una, el registro documental del quehacer de los gobiernos que implica la existencia de información significativa, reflejada en archivos públicos ordenados, resguardados, catalogados y actualizados; y, dos, el facilitar a cualquier persona, sin distinciones y sin la exigencia de que explique razones, motivos o fundamentos, el acceso a la información disponible. Existencia de información y facilidad para su acceso, constituyen los pilares de la transparencia: sin información, no hay acceso e información sin acceso es caldo de cultivo de conductas antidemocráticas si es que no autoritarias.

Al analizar estas dos condiciones se suscitan cuestiones que es necesario dilucidar para reconocer los retos que enfrenta la transparencia en las instituciones públicas gubernamentales.

La primera cuestión es que existen segmentos de información, (la mayor parte del conjunto), que ha sido generada o mantenida para cumplir con las rutinas cotidianas de una dependencia, organismo o institución. Eventualmente esta información es procesada en forma manual o electrónica, para generar reportes, estadísticas; informes, controles, etc. Está pensada para el “consumo interno” y sirve para los fines de la institución, la mayoría fines burocrático-administrativos. El otro segmento, el menor en este esquema, se prepara teniendo en

mente un público más amplio, generalmente asociado con las clientelas de la dependencia o institución y presentado considerando ciertas necesidades de su público, aunque, insisto, esto es excepcional. En muchas ocasiones, a pesar de las buenas intenciones, las expresiones, formas, lenguaje o estilos, no contribuyen mucho a la claridad de esta información. Parecería que, en el mejor de los casos, el lenguaje técnico se superpone a la comprensión fácil y sencilla de la información, en el peor, se ve como estrategia de opacidad.

Conviene precisar que mucha o alguna por lo menos, de esta información, las dependencias gubernamentales la utilizan como insumos de su estrategia de comunicación social, es decir con la intención de convencer a un público amplio, de las bondades de una política, programa acción o decisión. Otros la usaran para cumplir las funciones de orientación al público, es decir, informar a una persona de los trámites y servicios que debe cumplir o puede solicitar en las ventanillas correspondientes.

Pero ni la comunicación social ni la orientación al público sustituyen a la transparencia como tampoco el derecho de petición puede sustituir al de acceso a la información.

Así pues, la información que se podría generar para efectos de transparencia, difícilmente se agota en los registros administrativos, con todo el valor y la amplia contribución que estos hacen. Tampoco parecería suficiente todo el cúmulo de información que actualmente las leyes de acceso a la información identifican como información pública de oficio (que obligatoriamente deben difundir sin que medie necesariamente una solicitud de acceso), y que incluye el marco

normativo y orgánico de la dependencia, sus recursos presupuestales, aplicación y comprobación, actas y agendas, padrones, informes y demás.

¿Por qué afirmo que no es suficiente, con todo lo amplio y claro que puede ser? Sencillamente porque carece de significado para los distintos públicos a quienes se dirige y también porque carece de patrones de referencia comparativos que permitan darle un sentido más comprensible a lo que hace el gobierno.

Y aquí radica precisamente el valor social de la transparencia: en la posibilidad de que el público (cada persona) disponga no sólo de datos, sino de información que le sea entendible y accesible.

Bajo la consideración de que la transparencia es una obligación de la autoridad frente a los gobernados y teniendo en cuenta que, por lo menos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, en su artículo 3, se establece que “los Sujetos Obligados deben poner en práctica políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes”, además de que el artículo 30, fracción V exige que los Comités de Información “elaboren un programa para facilitar la sistematización y actualización de la información, mismo que deberá remitirse al Instituto dentro de los primeros veinte días de cada año”, entonces es claro que las instancias gubernamentales tienen la obligación de generar información que le sea significativa a los ciudadanos.

Esta debería ser la base de una política estatal en materia de transparencia. Los objetivos y alcances de esta política deberán de estar acordes no sólo a las competencias y atribuciones de cada Sujeto

Obligado, sino también responder a las necesidades de información que manifiesten los distintos colectivos involucrados en el quehacer de la dependencia.

El diseño e implementación de una política de transparencia, que en el fondo es una forma de cambio institucional, debe estar articulada con una política explícita de modernización administrativa.

Transparencia y modernización administrativa se deben convertir en un binomio que propicie tanto un mejor desempeño de las burocracias y de sus sistemas de gestión, sobre todo las vertientes asociadas con la profesionalización de los servidores públicos, la desregulación y desreglamentación, la simplificación de procesos y trámites y la operación de idóneos sistemas informáticos y telemáticos que faciliten la relación con la población. En el fondo, toda modernización administrativa se traduce en la existencia de mejores sistemas de información. Mejores sistemas de información facilitan la transparencia, a condición de que esta información pueda ser presentada con alguna orientación hacia las necesidades de información de los públicos interesados.

Una política pública de transparencia de la gestión pública se articularía en tres ejes fundamentales: 1) El reconocimiento de necesidades de información equilibradas para la gestión y para los públicos interesados; 2) la difusión, por vías diferenciadas, de la información presentada en lenguaje accesible, significativo y preciso, procurando abandonar expresiones técnicas y el excesivo formalismo. 3) Coherencia y consistencia entre los niveles de información global, sectorial e institucional.

## ***La transparencia en el Estado de México: Los primeros pasos***

El primero de mayo del 2004, entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. El Instituto que la Ley ordenó crear, inició su operación el 23 de agosto siguiente, prácticamente cuatro meses después, dentro de los plazos fijados.

Catorce meses desde la entrada en vigor de la Ley, para ser precisos el 25 de julio pasado, los particulares pudieron ejercer su derecho de acceso a la información que tuviera, bajo su resguardo, prácticamente cualquier autoridad gubernamental estatal y municipal.

La Ley creó al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM, por su acrónimo) como organismo descentralizado no sectorizado, dotado de autonomía presupuestal, operativa y de decisión, para promover el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales; resolver las controversias entre los Sujetos Obligados exclusivamente del Poder Ejecutivo y los particulares y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de Ley, en el ámbito de su competencia, es decir, lo que corresponde al Poder Ejecutivo.

La Ley concedió a los demás sujetos obligados, la capacidad de establecer sus propias disposiciones reglamentarias y la instancia equivalente para la resolución de recursos interpuestos. Esta condición, para el caso de los 125 ayuntamientos del Estado, supuso la aprobación de 57 reglamentos municipales que en algunos casos, fueron mas allá de los términos de Ley, modificando la integración de las instancias establecidas (Comités y Unidades de Información), los plazos de respuesta y/o reserva, y en cinco municipios, por lo menos,

se pretendió crear institutos municipales de acceso a la información, como organismos descentralizados, a semejanza del ITAIPEM.

Frente a esta circunstancia, el ITAIPEM emitió una recomendación general a los ayuntamientos para que sus disposiciones reglamentarias se ajustaran estrictamente a la integración y operación de las instancias de Ley y que la creación de órganos equivalentes respetara las competencias del ITAIPEM y la intervención del Ejecutivo y de la Cámara de Diputados, respecto de la creación de organismos descentralizados. En efecto, la Cámara de Diputados no ha autorizado, hasta ahora la creación de ningún instituto municipal de acceso a la información, como organismo descentralizado.

El cumplimiento eficaz de su triple responsabilidad: vigilante, promotor y árbitro, requiere el conocer, aún de forma elemental, el campo de juego (reglas y valores), a los jugadores (burocracia y su cultura), y al público (sociedad), en cuanto a expectativas y percepciones.

Las reglas, valores y cultura burocráticas del Estado de México, no son muy distintas a cualquier burocracia de los estados en México. La secrecía, rasgos patrimonialistas y la negociación del cumplimiento de la Ley, no son privativos de ella, como no lo es el hecho de que los mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, están en ciernes, aun cuando se reconoce la reciente puesta en marcha del Organismo Superior de Fiscalización, por ejemplo.

Dispone de algunos elementos que han coadyuvado al ejercicio del derecho a la información, o por lo menos, a disponer de información. Cuenta desde el 16 de enero de 1986, con una Ley de Documentos Administrativos e Históricos y un trabajo sistemático de organización y conservación de archivos, desde 1970, por lo menos. Esta en puerta una

nueva Ley de Administración Documental que dará un nuevo impulso a la conservación de la memoria gubernamental. Desde 1991 se ha regulado la información geográfica, estadística y catastral que ha servido de base para generar información socioeconómica y geoestadística de amplio valor. Es una de las pocas entidades federativas con un Código Administrativo, conformado con catorce libros, que regulan distintas relaciones autoridad-ciudadano; y el Consejo Coordinador Empresarial lo considera como el estado con el mejor programa de desregulación normativa, en su encuesta nacional más reciente de calidad relativa al marco regulatorio.

No todo es miel sobre hojuelas. Se enfrentan problemas de espacio para archivos y algunos no están debidamente resguardados; los sistemas informáticos sirven más a la administración que al ciudadano; hay ausencias de registros administrativos que por Ley se deben integrar; y la misma encuesta del Consejo Coordinador Empresarial, lo ubica en la antepenúltima posición en su tabla de opinión empresarial sobre la calidad de gestión en 15 trámites empresariales.

Los cerca de 14 millones de habitantes del Estado de México, empezaron a ejercer su derecho de acceso a la información ante los 213 sujetos obligados, a partir del 25 de julio pasado. La Ley considera sujetos obligados a los tres poderes y dentro del Ejecutivo a 81 dependencias y organismos descentralizados; 125 ayuntamientos; tres órganos autónomos constitucionales y dos tribunales administrativos.

Al 10 de abril de 2008 se habían presentado 5,917 solicitudes de acceso que correspondían al Poder Ejecutivo (3352), a los ayuntamientos (2435) y a los órganos autónomos (130). Desde el 24 de julio de 2007, una vez que entraron en vigor las reformas a la Ley aprobada en diciembre de 2007, cualquier persona puede presentar solicitudes de acceso vía

Internet, utilizando el sistema electrónico de acceso conocido como SICOSIEM (Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México).

En los ayuntamientos, sobre todo los rurales y semiurbanos, es en donde se ha observado mayor dificultad en la aplicación de la Ley, por varias razones: 1) Desconocimiento de la Ley, a pesar del esfuerzo de capacitación que ha realizado el ITAIPEM; 2) El escaso compromiso y voluntad de las autoridades municipales para cumplir su obligación; 3) La falta de sistematización y aún, la ausencia de información y 4) En el fondo, el arraigado sentido patrimonialista con el que se manejan los asuntos públicos, y que consideran la información pública como propiedad personal o de grupo. No obstante, hay que reconocer el esfuerzo de algunos ayuntamientos de municipios metropolitanos, a favor de la transparencia, los menos por cierto.

### ***El reto de reformar el marco jurídico de la transparencia***

El 13 de diciembre de 2001 se publicó en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” el Código Administrativo, instrumento normativo que permitió unificar en un solo ordenamiento el conjunto disperso de disposiciones jurídicas que regulan el trabajo sustantivo de los distintos ramos de la administración estatal. Como una inicial respuesta a la demanda de transparencia y de acceso a la información, se incluyó el artículo 1.41 que establece: “toda persona tiene derecho a que las autoridades en las materias reguladas por este Código le proporcionen información en términos de la Ley de la materia”. Se pensó que esta disposición era suficiente para garantizar el derecho de acceso a la información.

No obstante, con el concurso de prácticamente todas las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados, en marzo de 2004 se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, la que entró en vigor el 2 de mayo de ese mismo año. Conforme los artículos transitorios de este ordenamiento, los tres consejeros iniciales fueron nombrados el 22 de julio de 2004 y el ITAIPEM entró en operación el 23 de agosto siguiente. La Ley concedió un año a partir del nombramiento de los Consejeros, para que las personas pudiesen presentar solicitudes de acceso a la información, lo que inició el 25 de julio de 2005.

En términos prácticos, la Ley que nos ocupa ha tenido una plena operatividad desde hace dos años. En este lapso ha sufrido algunas reformas con el propósito de clarificar contenidos y facilitar el ejercicio de esta garantía. Veamos a continuación el propósito que tuvieron las reformas aprobadas.

Al iniciar las tareas que pondrían en marcha al órgano garante, el ITAIPEM, se presentó la discusión respecto de que tanta “autonomía” tenía el propio Instituto. Es preciso reconocer que, desde el inicio de la vigencia de la Ley, esta creó al ITAIPEM como un organismo público descentralizado dotado de autonomía técnica, operativa y presupuestal y a su Consejo le concedió facultades para aprobar su estructura orgánica, su reglamento interior, su manual de organización y las demás disposiciones para su operación, así como la facultad para integrar su presupuesto de egresos y remitirlo a la Secretaría de Finanzas.

No obstante, frente a las gestiones para realizar el ejercicio presupuestal y su comprobación, la Secretaría de la Contraloría estimó que el ITAIPEM debería sujetarse a las disposiciones que en materia de personal, de organización, de publicidad y otras, regulan al conjunto de

las dependencias y organismos auxiliares, lo que implicaba, de hecho, discutir los límites de la autonomía de decisión que la Ley reconocía en el ITAIPEM.

Ante ello, las reformas aprobadas por los señores diputados en diciembre de 2004, tuvieron como propósito excluir al Instituto de las normas aplicables a los organismos descentralizados, exceptuadas de aquellas funciones de control y vigilancia ejercidas por la Secretaría de la Contraloría. A pesar de ello, el asunto no quedó resuelto en definitiva. Y no fue así por una sencilla razón práctica:

La Contraloría vigila que los organismos descentralizados cumplan las normas emitidas por la Secretaría de Finanzas; si estas normas (sobre todo las que regulan el ejercicio del presupuesto) no aplican al ITAIPEM, entonces ¿respecto de qué o cuáles normas va a realizar la vigilancia la Secretaría de la Contraloría? Este es un asunto que no se ha podido resolver pues no se reconoce la plena autonomía al ITAIPEM (como es el caso por ejemplo de los órganos electoral o de protección de los derechos humanos) pero tampoco se le puede exigir el cumplimiento de toda la normatividad administrativa (por cierto abundante), pues la Ley le da atribuciones que chocan con esta normatividad. El Consejo ha adoptado la posición mayoritaria (no unánime) de acatar aquellas normas que no se opongan a la autonomía del ITAIPEM, pero no se ha resuelto de fondo esta discrepancia toda vez que el marco normativo no es aplicable totalmente al ITAIPEM pero también lo es que hay cierta normatividad que sí se debe observar obligatoriamente (sobre todo la comprobación de recursos y la generación de informes financieros y contables) y otro que voluntariamente el ITAIPEM ha aceptado.

La segunda reforma se aprobó dos años después, en diciembre de 2006, con varios propósitos: 1) Ampliar el catálogo de la información pública de oficio y clasificando algunos rubros ya contenidos. (Por ejemplo se hizo obligatoria la difusión de indicadores de gestión, estadísticas, etc.); 2) La generación de versiones públicas de formas más claras, pues aunque la Ley ya contemplaba la posibilidad de separar la información reservada de la pública, no se hacía claramente; 3) Reconocer la posibilidad de presentar solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión por medios electrónicos, vía Internet, y la consecuente obligación de disponer de sistemas electrónicos por parte de todos los Sujetos Obligados, reforma esta última que entró en vigor el 25 de mayo de 2007.

La puesta en marcha de la Ley y los trabajos para su aplicación y vigencia han reportado indudables experiencias que conviene recuperar para continuar impulsando la transparencia y el acceso a la información. Con ello no se pretende proponer una agenda para las reformas, más bien sólo se llama la atención a algunos problemas importantes para su análisis y reflexión y para valorar las alternativas que puedan existir para darles respuesta y sabiendo de antemano que no hay una solución “única” o una “mejor práctica”.

La primera cuestión tiene que ver con el ámbito de intervención del Instituto en los municipios. La Ley en el Estado, concedió a las autoridades municipales la atribución (y obligación) de emitir disposiciones reglamentarias en el ámbito de su competencia y la facultad de instaurar una instancia propia para resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de negativas al acceso a la información. Estas dos condiciones trajeron aparejados problemas muy concretos: uno fue que buen número de ayuntamientos aprobaron reglamentos municipales de transparencia que no sólo trataron los aspectos de

organización y funcionamiento de las instancias y que debían establecer (unidades de información, Comités de información, instancias de resolución), sino que incluyeron disposiciones que iban más allá de la propia Ley, modificando procedimientos, plazos de respuesta, requisitos, integración de figuras y hasta los tiempos de vigencia y aplicación de la Ley. Ante tal hecho el Consejo del Instituto publicó en el periódico oficial del Estado, un conjunto de recomendaciones tendientes a dejar sin efectos tales disposiciones y lograr que se ajustaran a la Ley. En otros casos, hubo iniciativas de algunos ayuntamientos para crear institutos municipales de transparencia, a imagen y semejanza del ITAIPEM, como organismos descentralizados. Afortunadamente ninguna de esas iniciativas prosperó.

El otro problema tiene que ver con el hecho de que prácticamente los ayuntamientos se vuelven “juez y parte” en la resolución de los recursos de revisión, toda vez que la instancia que resuelve es designada de entre los servidores públicos municipales, con todo lo que ello significa respecto de las dudas que existirán en cuanto a objetividad e imparcialidad de las resoluciones. Para nadie es desconocido que todavía subsisten en las administraciones públicas (y quizá con mayor evidencia en los municipios) relaciones basadas en el patrimonialismo, el amiguismo y es evidente la ausencia de una burocracia profesionalizada y estable que garantice apego a la legalidad.

Esperaríamos que, como resultado de las reformas al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta situación que se vive en el Estado de México sea resuelta de buena forma. Lo anterior significa que, por una parte, los ayuntamientos podrán emitir disposiciones propias que resuelvan la organización de su trabajo interno más no podrán reglamentar una garantía individual que sólo es competencia federal y estatal y, por otra parte, los subsecuentes

recursos de revisión que los particulares interpongan cuando estimen que su derecho no se ha respetado, deberán ser resueltos por el propio ITAIPEM, en primera instancia, y ya no por los ayuntamientos como hoy ocurre.

Sin duda, para facilitar esta tarea tanto por lo que toca a la presentación de solicitudes y de recursos por particulares, así como para el envío de estos últimos al ITAIPEM a efecto de su resolución, el uso del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM que ya lo vienen aplicando 112 municipios en el Estado, es una herramienta útil. Pensamos que si bien la Constitución establece que obligatoriamente deberán aplicar un sistema semejante los municipios mayores de 70,000 habitantes (35 en el Estado de México reúnen esta condición), es conveniente que todos los municipios utilicen este sistema como herramienta de trabajo interna y como mecanismo de comunicación con el ITAIPEM, dado que su aplicación requiere sólo la disposición de una computadora con conexión a Internet, condición que es satisfecha hoy día, por prácticamente las 125 administraciones municipales en el Estado de México.

En todo caso una de las primeras adecuaciones a la actual Ley de Transparencia será precisamente la eliminación de la facultad de resolución de los recursos de revisión que actualmente se concede a los ayuntamientos municipales y la cancelación de la posibilidad de constituir órganos equivalentes en ellos, situación que la Ley nunca aclaró debidamente.

La segunda cuestión se refiere a la necesidad de precisar el sentido, alcance y límites del concepto “procesamiento de información”, en virtud de varias situaciones: una, referida a la pertinencia de tener disponible información que sea útil para el particular, dispuesta de

manera ordenada y sistematizada; es decir, el procesamiento de información en sentido positivo y la otra ante la condición que la Ley establece de la no obligatoriedad de procesar información para atender una solicitud de acceso a la información. Veamos las implicaciones a continuación:

El artículo 3 de la Ley que nos ocupa, establece textualmente, en su parte final que “Los Sujetos Obligados deben poner en práctica políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes”. Adicionalmente a ello, el artículo 30 le otorga a los comités de información la función de “V.- Elaborar un programa para facilitar la sistematización y actualización de la información, mismo que deberá remitirse al Instituto dentro de los primeros veinte días de cada año”.

De las disposiciones citadas se desprende la clara intención del legislador para que los Sujetos Obligados no sólo atiendan las solicitudes que se les presenten, sino que más bien trabajen en acciones que les permitan tanto disponer de información ordenada y sistematizada (nótese que no necesariamente automatizada, aunque esto es deseable) como el facilitar su acceso. En consecuencia el ITAIPEM ha venido dando seguimiento a los proyectos de sistematización que los Sujetos Obligados han comprometido, aunque inicialmente esta tarea le corresponde también a los Comités de Información.

No obstante, sería pertinente valorar las facultades que se le pueden asignar al órgano garante para que pueda recomendar explícitamente a los Sujetos Obligados que asuman compromisos de realizar determinadas acciones de generación de información que es solicitada por la ciudadanía y que representa importante valor y que, además,

sea útil para mejorar la propia gestión de los Sujetos Obligados. Concomitantemente, debería dicho órgano tener facultades para exigir que, cuando el Sujeto Obligado no haya cumplido con disposiciones que lo rigen en materia de generación de registros administrativos, sean exigibles mediante resoluciones vinculatorias en las que se establezcan, de común acuerdo, plazos específicos de cumplimiento.

Por otra parte, ha sido pertinente la disposición legal de no obligatoriedad para “procesar información, resumirla, efectuar cálculos o practicar investigaciones”, a efecto de atender y responder a los requerimientos solicitados por el particular. Debemos reconocer sin embargo, que ha habido Sujetos Obligados que han tratado de llevar al extremo esta disposición, viéndola como una salida cómoda para evitar contestar solicitudes de manera favorable.

Inicialmente, algunas Unidades de Información entendieron que “practicar investigaciones” era equivalente a localizar información en un archivo, cualquiera que este fuese: histórico, de concentración o de gestión. El Consejo emitió un criterio específico para evitar esta interpretación errónea. Otros, posteriormente, ante la puesta en marcha del Sistema automatizado para el Control de Solicitudes de Acceso del Estado de México (SICOSIEM), dado que tenían que “escanear” documentos para remitirlos al solicitante vía electrónica, asumieron que cuando el documento era demasiado voluminoso (a juicio del Sujeto Obligado), entonces se invocaba que no estaban obligados a “procesar información”, negando la respuesta. Por otra parte, se ha observado un buen número de solicitudes en las que el particular requiere relaciones, listados, catálogos y otros semejantes que probablemente la dependencia no las tiene, aunque sí tiene la información y esta es pública. La pregunta que nos hacemos es: ¿Hasta dónde llega o en

dónde empieza la no obligación de procesar o la posibilidad de procesar información, aunque sea de forma básica para atender una solicitud? Algunos Sujetos Obligados, hay que reconocerlo, se han tomado la molestia de procesar para responder a una solicitud, sobre todo si la información la tienen en medios electrónicos.

Por todo ello, resultaría conveniente definir el contenido y alcance de esta condición para los Sujetos Obligados y quizá, bajo ciertas circunstancias sí obligar a un mínimo procesamiento y evitar que sea un pretexto para evadir el acceso requerido.

La tercera cuestión tiene que ver con el significado del concepto autonomía presupuestal y sus correlativos autonomía técnica de gestión, de decisión, de operación y otros equivalentes. No invoco, aquí, el problema de la autonomía constitucional, (que es otra solución adoptada por varias entidades federativas). Me interesa plantear los problemas jurídico-administrativos derivados de la falta de un entendimiento común de lo que pueden significar estas autonomías que la Ley le atribuye al órgano garante, en el Estado de México.

El problema se puede plantear atendiendo a dos planos: el relacionado con el grado de intervención del órgano garante con el ámbito de los otros Sujetos Obligados, distintos a los del Poder Ejecutivo, este último el espacio “natural” del trabajo del Instituto; y el que se determina por los límites que deben establecerse respecto a la relación entre el ITAIPEM como organismo descentralizado y las dependencias responsables de regular y vigilar el cumplimiento de las normas administrativas del ejercicio presupuestal y su debida comprobación.

Respecto del primero, es necesario clarificar los términos bajo los cuales el órgano garante pueda intervenir ante los otros sujetos obligados a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y, eventualmente, atender las quejas o inconformidades que se presenten ante la falta de la debida atención a solicitantes, sin que impliquen necesariamente que el ITAIPEM debe resolver los recursos de revisión planteados por los particulares frente a las respuestas recibidas por dichos Sujetos Obligados.

Con relación al segundo plano, es preciso reconocer que, en efecto, la Ley de la materia, en su artículo 56 crea al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, como un organismo público descentralizado, no sectorizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y decisión que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Aunque en los decretos del Presupuesto de Egresos para los años 2005 y 2006 se estableció que el ITAIPEM debería manejarse como una entidad autónoma (semejante al tratamiento dado a los órganos electoral y de protección a los derechos humanos) y no obstante las reformas a la Ley de Transparencia aprobadas en diciembre de 2004 para exceptuar al ITAIPEM de algunas de las obligaciones a las que deben de sujetarse los organismos descentralizados (auxiliares) de la administración estatal, fundamentalmente en lo que corresponde a autorizar su estructura orgánica, tabulador de sueldos y plantilla de personal y el no solicitar dictámenes para ejercer su presupuesto, en lo que corresponde a publicidad, equipo informático, vehículos, etc; no

obstante ello, estaría sujeto al control ejercido tanto de carácter interno, por la Secretaría de la Contraloría, como externo por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado.

A partir de lo establecido por el Decreto del Presupuesto de Egresos de 2007, se modificó la determinación de la autonomía precisando que al ITAIPEM, al ser organismo descentralizado, debería sujetarse al control y fiscalización común al conjunto de organismos auxiliares, lo que trajo como consecuencia un conflicto entre los dispuesto por la Ley para el Control de Organismos Auxiliares del Estado de México y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, dado que ambas disposiciones regulan el manejo administrativo y financiero del ITAIPEM.

En tal sentido es necesario que en la propia Ley de Transparencia se haga claro que cualquier disposición normativa que acote la autonomía del órgano garante, no es aplicable a este, en razón de la necesidad que tiene de mantener distancia de las decisiones administrativas del Ejecutivo que pudiesen interpretarse como una excesiva injerencia en su vida interna o como una pretensión de controlar su operación o hasta de inducir ciertas decisiones. Lo anterior no debe significar por otra parte, que el Instituto no este sujeto a las disposiciones respecto de la forma de ejercicio y comprobación del gasto público o que no debe presentar informes contables, financieros o sea sujeto de fiscalización, más bien, debe significar que se le reconoce un mayor margen de discrecionalidad en sus decisiones, puesto que muchas de ellas afectan al resto de las dependencias y organismos descentralizados.

Con todo lo anterior, debería la Ley de Transparencia hacer explícitas las excepciones al control y a las normas que obligan al común de organismos descentralizados estatales, puesto que, aún sin que se le reconozca autonomía constitucional, si goza de autonomía presupuestaria y de decisión, es decir, tiene capacidad el Instituto para determinar tanto la composición como el destino de su presupuesto como para tomar sus propias resoluciones con plena libertad, dentro de los márgenes que las normas se lo indiquen.

La adecuación del marco normativo para regular el derecho a la información y la protección de datos personales, no se agota solo con las reformas a la ley de la materia.

En el Estado de México es de reconocerse, por lo menos en el ámbito del Poder Ejecutivo, una importante tradición en el manejo de los archivos, tanto históricos como de desconcentración y de gestión. Resultado de esta preocupación ha sido la vigencia por más de 20 años de la Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México y el funcionamiento de un Sistema Estatal de Documentación que integra a un buen número de centros de documentación y archivos regionales que resguardan el acervo documental del Estado.

A pesar de estos esfuerzos, es necesario actualizar la norma vigente en materia archivística y documental, a efecto de reconocer los avances tecnológicos que se han generado a la fecha. En el mismo tenor se cuenta con disposiciones que regulan la generación y uso de información geográfica, estadística y catastral contenida en el libro Décimo Cuarto del Código Administrativo del Estado de México y que es necesario revisar para que contribuya a la transparencia y el acceso a la información.

Es necesario valorar las posibilidades para incorporar en estos cuerpos normativos, disposiciones que obligan a las entidades públicas gubernamentales a generar registros administrativos que les permitan disponer de información ordenada y sistematizada en beneficio, tanto de la propia gestión pública como del acceso a la información.

Es de reconocerse, que el diseño normativo para establecer las reglas del acceso, sus excepciones y los mecanismos y procedimientos de defensa del solicitante frente a las negativas de la autoridad, ha sido variado y disímulo, sobre todo en los ámbitos estatal y municipal de gobierno.

La significativa variedad de figuras, plazos, condiciones, requisitos y procedimientos para asegurar el acceso a la información, no siempre ha sido una expresión positiva de la variedad de realidades político-administrativas que caracterizan al federalismo mexicano. En algunos casos, las leyes estatales se observan más como obstáculos para ejercer, con libertad y facilidad el derecho de acceso a la información – a la documentación pública- y sólo se han utilizado para cumplir con el expediente y el discurso de la “modernidad”.

El primer y urgente reto que enfrenta entonces el derecho de acceso a la información, es precisamente mejorar, uniformemente para el conjunto de instancias gubernamentales en el país, los mecanismos de acceso y de resolución de controversias, estableciéndolo como un “mínimo” constitucional, un piso legal común a partir del cual se puedan reconocer ciertas características distintivas en los estados.

A esto obedece la iniciativa que en días pasados suscribieron los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz y Zacatecas, además del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, conocida como La

Iniciativa de Chihuahua. La reforma constitucional propuesta, se centra en importantes aspectos del derecho de acceso a la información, a saber: 1) Máxima publicidad, sujeta a excepciones por causa de interés público; 2) Acceso a la información a todos los órganos del Estado y a los partidos políticos; 3) Procedimiento expedito para el acceso y la corrección de datos personales que incluye el uso de medios electrónicos; 4) Procedimiento de revisión de las respuestas negativas por un órgano imparcial, con autonomía presupuestaria y de decisión; 5) Prueba de daño y de interés público; 6) Sanciones administrativas para servidores públicos que no cumplan con la ley. Se incluye también, como parte de esta iniciativa, la protección de la vida privada, contraparte del acceso y se explicitan dos condiciones básicas de la transparencia: difundir información sobre actividades e indicadores del desempeño gubernamental y la existencia de archivos administrativos ordenados y accesibles.

### ***El reto de construir una cultura de transparencia***

El otro reto significativo que enfrenta el derecho de acceso a la información es el que corresponde a su ejercicio y aplicación. Desde luego que esto corresponde al ámbito de la cultura cívica y valores predominantes en una sociedad. No obstante, se requiere que sean las propias instancias del gobierno, más las instituciones educativas, colegios de profesionales y en general organizaciones no gubernamentales, quienes promuevan, estimulen y aun ejerzan el derecho a saber que hacen los gobiernos, para qué lo hacen, cómo y con qué lo hacen y qué resultados logran.

La existencia de un “núcleo impulsor” del derecho de acceso en cada estado, municipio, comunidad, que promueva su conocimiento, uso y reconozca los beneficios, es condición necesaria para transitar de un

derecho, reconocido por la norma, a un derecho visto como práctica social y como mecanismo de exigencia de cuentas.

Es verdad que este tránsito requiere, como muchas otras prácticas de ciudadanía fuerte, fortalecer la cultura cívica de la población, sobre todo la de aquellos grupos que no tienen acceso, ya no digamos a la información, sino a los servicios básicos de educación, salud, vivienda, empleo, etc. Así podría verse el derecho de acceso como un mecanismo para romper los círculos viciosos de la ignorancia, pobreza y apatía.

Así pues, un renovado y sanamente uniforme derecho de acceso a la información y una cultura cívica y ciudadana que valore la información y la participación social como un haber, serían dos retos y aspiraciones para lograr la consolidación de tal derecho en México.

¿Qué ha pasado con las expectativas ciudadanas frente a las realidades administrativas y burocráticas?

La aprobación de la Ley de Transparencia y la creación del ITAIPEM, generaron expectativas que se pueden ubicar desde un extremo de escepticismo cauteloso, hasta el otro, caracterizado por un optimismo desbordado. En realidad, dos visiones del vaso de agua, medio lleno o medio vacío.

Los escépticos suponían que la Transparencia y el Acceso a la Información era sólo demagogia y que no se iba a proporcionar información veraz, certera y confiable, es decir, se iba a maquillar, a ocultar y a negar. Los optimistas pensaron que, ahora sí, se iba a saber todo lo del gobierno y que en las páginas electrónicas prácticamente encontrarían cualquier información que desearan.

Respecto del papel del ITAIPEM, los escépticos pensaban que, como órgano burocrático, conformado por burócratas (peyorativamente hablando), dado que sus consejeros eran servidores públicos, el Instituto no actuaría con autonomía, objetividad e imparcialidad y se pondría del lado de las dependencias (o de los gobernantes), cuando tuviese que resolver las controversias que se le presentasen. Los optimistas suponían que el ITAIPEM mismo iba a concentrar toda la información del gobierno y la iba a entregar a quien la solicitase o que por lo menos, era el ITAIPEM quien pediría la información y no el particular. En otras palabras, algunos pensaron que el ITAIPEM sería una especie de Archivo General y otros un Gestor del Ciudadano frente al poder público.

El tiempo y la realidad ha ido ajustando y equilibrando las expectativas. Hoy tenemos más información sobre la gestión pública que la que se tenía antes de la Ley, aunque todavía carecemos de información precisa en algunos rubros que la Ley considerar como obligatoria de difundir (Por ejemplo: resultados de auditorías y responsabilidades de servidores públicos).

Hoy se ha entendido que el ITAIPEM no es ni archivo ni gestor, sino más bien una instancia que ha resuelto las controversias que ha conocido, con estricto apego a la Ley, con imparcialidad y objetividad. De las doce resoluciones que ha emitido, nueve se han cumplido y en otras tres se ha dado vista al órgano de control interno para que establezca las responsabilidades consecuentes.

No obstante, se discute si se le deben conceder facultades sancionatorias al ITAIPEM, para obligar realmente a entregar la información cuando así lo ordene.

Hoy 63 municipios tienen información pública de oficio en Internet, pero otros tantos no están divulgando esta información, ni siquiera de forma documental.

La Transparencia y el acceso a la información, en el Estado de México, no ha estado exenta de resistencias. La resistencia no sólo son las derivadas de un inicial desconocimiento de los propósitos, alcances e implicaciones de la Ley, ni tampoco de la resistencia que producen las rutinas burocráticas comunes. Paradójicamente algunas han sido presentadas por algunos mandos jerárquicos superiores, quienes, no obstante, reconocen las virtudes de los procesos democratizadores y de la rendición de cuentas.

En contraparte, los ciudadanos (y en general las personas) empiezan a entender los beneficios del ejercicio de su derecho a la información y han empezado a experimentar su poder. Aunque todavía escaso, este ejercicio ha permitido que el ciudadano exija cuentas a sus gobernantes y valore el desempeño de sus autoridades.

Sin duda alguna, reconocemos que falta un gran camino que recorrer para que el derecho de acceso a la información pase de la prescripción normativa a la realidad cotidiana social y política; que se reconozca por el ciudadano común los beneficios de vigilar a sus gobernantes y corresponsabilizarse del quehacer colectivo; que los asuntos públicos se dejen de ver sólo como asuntos gubernamentales y se perciban como cuestiones que a todos nos atañen; en suma, institucionalizar al derecho de acceso a la información y la transparencia, como conjunto de reglas, valores y cultura que se traduzcan en conductas, por los servidores públicos, apegados a la legalidad, equidad y ética para ser eficaces y legítimos; y en su mayor sentido de ciudadanía, corresponsable y participativa en los asuntos públicos.

## ***Conclusión***

Las transformaciones deseables de la cultura burocrática, por una parte y de la cultura cívica de la ciudadanía, por la otra, no son tareas sencillas que se puedan lograr en un corto plazo.

En efecto, para modificar la secrecía y reserva que son históricamente rasgos predominantes en el comportamiento de las burocracias se requiere, no únicamente un marco jurídico adecuado (de suyo importante y necesario pero no suficiente) sino una expresa voluntad de las mas altas autoridades políticas con el fin de que impulsen una política explícita de transparencia, como parte de otra política, mas amplia de modernización administrativa. Se requiere también una expresa y cotidiana convicción de los altos mandos administrativos para mantener vigente, de forma constante, la transparencia y el derecho de acceso a la información y el trabajo diario de todos los servidores públicos para dejar evidencia documental de sus tareas, ordenar y resguardar esta evidencia en expedientes y archivos organizados y resguardados.

Para construir una cultura cívica perneada por un ejercicio constructivo e inteligente del derecho de acceso a la información, se necesita que la ciudadanía (y las personas en general), aprecien el valor de esta garantía fundamental y los beneficios personales familiares y sociales que se pueden obtener con su utilización y estén dispuestos, además de ejercer su función de verdaderos vigilantes del desempeño y actuación de sus autoridades y representantes, exigiendo cuentas a quienes, por otra parte, tienen la obligación legal y moral de rendirlas.

Solo así, acompañando estas transformaciones de ambas culturas, burocrática y cívica, ambas requeridas de que asuman una mayor responsabilidad social, podemos lograr que la transparencia y el derecho de acceso a la información se conviertan en dos fuertes pilares de nuestra vida democrática.





## **Abstract**

*La autora explica la relación no sincronizada entre la globalización, la tecnología y la sociedad, en condiciones de poder que se caracterizan por la alta complejidad que se desarrollan en un mundo de transformaciones aceleradas, lo cual exige que la comprensión de los acontecimientos y los problemas debe realizarse no con patrones que postulan la estabilidad armónica de los elementos de la vida, sino que deben utilizarse modelos conceptuales más efectivos que permitan identificar la relación interdependiente de la sociedad, el Estado y las instituciones administrativas por cuanto variables que influyen en el ámbito de la certidumbre y el comportamiento de los hechos.*

**Ambivalencia de  
fenómenos simultáneos o en  
sincronía: Globalización, tecnología  
y sociedad.**

**Adriana E. Bazán Trousselle\***

*Palabras clave: Administración pública, cambio, globalización, sociedad y tecnología.*

*The author explains the non-synchronous relation between the globalization, the technology and the society, in conditions for being able that are characterized by the high complexity which they are developed in a world of accelerated transformations, which demands that the understanding of the events and the problems must be realized with landlords that postulate the harmonic stability of the elements of the life, but do not have to be used conceptual models more cash than they allow to identify the interdependent relation of the society, the State and variable the administrative institutions inasmuch as that influence in the scope of the certainty and the behavior of the facts.*

*Key words public Administration, change, globalization, society and technology.*

\* Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

## ***Introducción***

La década de los ochenta se signa por profundos cambios tecnológicos en el contexto mundial, cuyos precedentes datan de dos décadas anteriores. Sin embargo, no es hasta los años noventa, que se presentan transformaciones inéditas.

Es a partir de este momento, cuando empieza realmente la posibilidad de conocer y comprender un novedoso contexto de la realidad, en el cual la interacción entre globalización, tecnología y sociedad adquiere una diversidad de interpretaciones que suceden paulatina y progresivamente dentro de distintas trayectorias y dimensiones, que se manifiestan en la percepción o apreciación que se tiene, más de como es el mundo real.

Esta diversidad conlleva a una complejidad. Su naturaleza es ambivalente, acelera y perturba los procesos de transformación y crea nuevos escenarios.

La imperiosa necesidad de dar respuesta a escenarios presentes y prospectivos obliga a contemplar como paradigma la complejidad de procesos y la capacidad de dimensionarlos, para concebir la interacción entre la pluralidad de variables cuantitativas y cualitativas que intervienen.

En el contexto de la globalización, la tecnología y la sociedad, como lo afirma Vizer (2007) han dejado de operar armónicamente. Conforman procesos emergentes que se realimentan entre sí, generando interdependencia, interconexión e influencia recíproca. La tecnología no restringe su influencia a ámbitos concretos de la sociedad y su desarrollo se ha convertido en una actividad complicada que tiende a

exceder el comportamiento social, alterando lo que es específico: las creencias, ideas, expectativas y costumbres.

La conducta humana se caracteriza por sus ideas, valores, tendencias, actitudes, pensamientos, creencias, comportamientos y por las disposiciones normativas que la regulan. Cuando éstos están ampliamente definidos por una comunidad, entonces está provista de elementos en común por los cuales puede entender e interpretar su propia realidad.

Esta área forma parte de la llamada cultura general o conocimientos básicos fundamentales que se consideran necesarios para desarrollar el comportamiento humano e integrarse a la vida social. Sin embargo, resulta evidente que la tecnología se ha integrado como referente cultural de la sociedad. Es una construcción social<sup>1</sup> que promueve nuevas formas de entender la realidad actual, provee la posibilidad de adoptar y adaptar nuevas prácticas y concepciones por sus diversos actores en un entorno geográfico y sistema social determinado. Si bien no al ritmo y en la capacidad que exige la dinámica que desarrolla el contexto global, si en forma gradual adoptando modelos que reflejan ciertas características de grupos sociales predominantes.

Desde este punto de vista, es indispensable que las transformaciones se adapten a las necesidades, exigencias y condiciones específicas de la sociedad, promoviendo la inserción y participación del individuo en nuevas formas de interpretar y estimar nuestra realidad, a partir de

<sup>1</sup> Por constructo social se entiende “una entidad institucionalizada en un sistema social inventado o construido por individuos de una cultura o sociedad específica, quienes al interactuar acceden a comportarse como si existiera, construyendo su propia realidad social”. En: [http://es.wikipedia.org/wiki/Constructo\\_Social](http://es.wikipedia.org/wiki/Constructo_Social)

una voluntad política que, mediante nuevas prácticas administrativas, conduzca y oriente sobre la tendencia y direccionalidad a seguir. Siendo pertinente una consciencia científico-técnica acorde a la realidad social, con una cultura tecnológica que favorezca el condicionamiento de enfrentar y asimilar con mayor éxito los cambios tecnológicos más allá de sus contenidos particulares y, por ende, mejorar la capacidad y disponibilidad de los individuos para convivir en una sociedad del conocimiento.

### ***Conceptualización***

Para profundizar en el tema específico que se aborda, resulta adecuado para una aproximación al problema, recurrir a la definición de los términos aquí involucrados y que se relacionan entre sí, en forma conjunta.

No obstante, esta no es una tarea fácil y la dificultad comienza en la propia definición de los mismos (globalización, tecnología y sociedad).

La globalización corresponde al anglicismo procedente del idioma inglés *globalization*, que equivale a global. Contempla una diversidad conceptual, aplicación e implicación. Aceptaciones múltiples de distintas dimensiones, que se enfocan a todos los ámbitos: político, económico, social, cultural, entre otros.

Sin embargo, para efecto del presente artículo, la globalización en sí misma es un proceso continuo y dinámico que sobrepasa las fronteras de los Estados para alcanzar una interacción e interdependencia entre los países.

En ese sentido, debemos concebir a la globalización como un contexto externo cuyos términos de acceso y orientación están impuestos y determinados a priori.<sup>2</sup>

Por lo que respecta a la tecnología, referente incondicional e inobjetable de la globalización y que es inevitable asignarle ciertas connotaciones negativas, es una palabra de origen griego, τεχνολογος, formada por tekne (τεχνη, “arte, técnica u oficio”) y logos (λογος, “conjunto de saberes”).<sup>3</sup> Se define como el conjunto de teorías y técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico.<sup>4</sup>

La tecnología es conocimiento científico, valor cultural y forma organizacional de la sociedad, y está orientada a objetivos sociales predeterminados implicando siempre el factor innovación.

Finalmente, la sociedad del latín “societas” (gen. “societatis”) “compañerismo, asociación, unión”, de “socius” - “aliado, compañero” y ésta del verbo “sequor”-“seguir”.<sup>5</sup> Se define como la “forma de convivencia de los seres humanos entre sí y con el entorno resultado de la práctica consciente, comunicativa, instrumental, diversa y permanente orientada a satisfacer necesidades materiales y espirituales. Según Bagú<sup>6</sup>, lo social, como el modo en que los hombres se relacionan entre sí, se caracteriza por los siguientes elementos: a) contacto entre dos

<sup>2</sup> Barrera, Fuentealba Adolfo. El funcionalismo y los procesos de integración, En: [www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml](http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml)

<sup>3</sup> En: <http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADa>

<sup>4</sup> Diccionario de la Real Academia Española, 2006.

<sup>5</sup> Etimología de la Lengua Española. En: <http://etimologia.wordpress.com/2007/09/09/sociedad/>

<sup>6</sup> Bagú, S. Tiempo, Realidad Social y Conocimiento. México, Editorial Siglo XXI, 1989, p.p. 81-90.

o más individuos que generan un proceso de interacción, de mutuas influencias, de intergeneración; b) inserciones previas al nuevo contacto, cuyas características dependen del tipo de sociedad global a la que pertenece el individuo y resultan de una historia de vida personal, en una cosmovisión; c) esquema de definición participante, es decir, el conjunto de elementos, especie de síntesis de la historia individual que puede ser activo cuando conduce a modificar una situación o pasivo, cuando conduce a reiterarla; d) instrumental material que permite que las situaciones no sean fugaces y los conjuntos que se construyen reiterados”.<sup>7</sup>

### ***Impacto que ha tenido la tecnología en la sociedad y el contexto de la globalización***

Interpretar y comprender lo que representa la tecnología en la actualidad, sin dejar de desconocer sus ventajas y beneficios, se ha convertido en un referente obligado para entender la diversidad de realidades en la sociedad.

El carácter ambivalente del acelerado avance científico-tecnológico trae consigo factores negativos como la dificultad de adaptación y la contraposición a los elementos socioculturales de la sociedad. Debido a ello, los individuos adoptan diversos comportamientos o actitudes ante dicho adelanto, que se traduce en una percepción subjetiva e individual sobre la ciencia y tecnología.

<sup>7</sup> Glosario de términos en CTS. Definiciones básicas en el campo Ciencia-Tecnología-Sociedad.

El modelo actual de sociedad se caracteriza por la fragilidad de la predicción sobre el curso de sus acontecimientos y la tensión que perturba la vida cotidiana, lo que a su vez se complica con la falta de identificación entre el individuo y los medios que utiliza para transformar su ambiente. Aún cuando el entendimiento entre los individuos, su mutuo reconocimiento y la pertinencia de sus comportamientos en la escena social, favorece una cierta regulación y equilibrio (Martínez, 2005).

Una constante en nuestra sociedad es el interés e inquietud por involucrarse en el campo de la ciencia y la tecnología. Aspira a conformar un nuevo modelo de vida con una amplia gama de posibilidades de entender y comprender su propia realidad a través de la generación, asimilación y difusión del conocimiento. Aún más importante, influir en forma definitiva en su desarrollo. Sin embargo, el paso de la información al conocimiento no es una prioridad. Esta circunstancia continúa siendo imperante en nuestra sociedad, causando desajustes y tensiones en su propia organización estructural y funcional.

La tecnología se integra a la sociedad asociándose a diversas formas de manifestación de la conducta humana, misma que es institucionalizada con base en una actuación pública legitimada en un contexto social específico. En consecuencia, la realidad social es construida con una orientación determinada de acuerdo a una serie de estereotipos definidos. Donde la sociedad se automatiza a través de la práctica repetida de patrones, que conducen a la redescrición de representaciones. Este proceso en el ámbito tecnológico sigue imponiendo la tesis de una calidad de vida con base en dos supuestos: una mejora continua o su factibilidad en un futuro no muy lejano, situando a la tecnología como un fin en sí misma y no como instrumento para lograr un progreso.

Es un hecho social, la ciencia y la tecnología son solo una parte del conjunto de elementos que configuran la totalidad del universo y sus múltiples expresiones transforman a la realidad. Neutralizar sus efectos negativos conduce a legalizar y legitimar nuevas capacidades institucionales, una mayor participación del ciudadano en la toma de decisiones, una nueva forma de identidad, una nueva actitud (activación cognitiva y práctica del hombre común). Por tanto, es imprescindible un entorno donde la sociedad y la tecnología se erijan como variables claves y ejerzan una relación recíproca. Han de compartir planteamientos, problemas y soluciones potenciales, así como la necesidad de ambientes que propicien convergencias y congruencias es indiscutible y requiere de respuestas acordes y apropiadas a esta realidad.

### ***Por una representación social con base en una cultura tecnológica***

La acepción cultura es un elemento que se manifiesta en nuestra sociedad, es la representación de símbolos, significados, valores, instituciones y conductas, que la caracterizan, identifican y distinguen. Es un término que describe la vida de los individuos en sociedad. Esta provee la percepción y cognición que codifican su realidad para condicionar su actuación de modo integral entre individuo-medio.

El concepto de cultura subyace para la reconstrucción de la sociedad a partir de sus productos materiales. Por tal motivo, la cultura y la tecnología son interdependientes, la capacidad de la primera conduce a introducir en su seno a la segunda y cuando una cambia necesariamente modifica a la otra, generando un nuevo orden social condicionado por ambos procesos dinámicos. Así la cultura es una dimensión que representa una actitud intelectual y estética a la apertura tecnológica.

Es sólo por medio de una cultura tecnológica que la sociedad logrará comprender su entorno en un mundo globalizado. Una cultura tecnológica que conscientice a los individuos de una sociedad para interactuar, interpretar y asociarse con la realidad. Concientiar<sup>8</sup> a la sociedad significa brindarle la oportunidad de poseer conocimiento sobre sí misma, sobre su existencia y su relación con el mundo.

Nuestra cultura depende cada día más de un conocimiento standard, hasta ahora reservado a la comunidad de expertos, quienes inmersos en la misma sociedad deben también estar concientes de la dimensión de su actuación. Se requiere del desarrollo de una cultura tecnológica que permita ordenar a la sociedad de acuerdo con su capacidad de entendimiento para adquirir, interpretar y comprender la información científica-tecnológica y tener potencial para discernir y opinar.

La cultura tecnológica debe ser acotada en términos de las características propias de la sociedad. Así el interés de identificar los diferentes segmentos de la población inmersos en los espacios de actuación pública, privada y social, implica que de manera inmediata y consensuada se adopten soluciones en función de la interacción de variables varias (impacto sociocultural) ante las demandas de la sociedad condicionada a las exigencias del nuevo orden mundial.

De este modo, la cultura tecnológica ofrece una visión integral de las modalidades de la conducta humana y postula una concepción del hombre como una unidad que se compromete con sus potencialidades, en cada uno de sus actos. Ser capaz de decidir conjuntamente nuestra convivencia, nuestra actitud ante el desarrollo tecnológico, el

<sup>8</sup> “Conscientia” significa literalmente “con conocimiento” (del Latín: cum scientiã).

conocimiento y entendimiento necesario para relacionar juicios, valores y elecciones. Más aún, comprender la etapa de transición de una sociedad que se caracteriza por el entrecruzamiento o confluencia de variables diversas que, hasta hoy, suponemos que estamos obligados a cambiar o adecuar. Sin tomar en cuenta que sólo se trata de una etapa más del devenir histórico. Se trata de un determinismo científico-tecnológico que a pesar de la complejidad del contexto global y su impredecibilidad práctica es un proceso de evolución con principios y reglas predeterminadas.<sup>9</sup>

Una cultura tecnológica como mecanismo de orden social y cooperación que dirija y regule el comportamiento de la sociedad, debe trascender la vida de los individuos al identificarse con la permanencia de un propósito social.

En ese sentido, se entiende por cultura tecnológica un amplio aspecto de teoría, práctica, conocimientos y habilidades, por un lado conocimientos relacionados con el espacio construido en el que desarrollamos nuestras actividades y con los objetos que forman parte del mismo; y por otro lado, las habilidades, el saber hacer, la actitud positiva que posibilite no ser espectadores pasivos en este mundo tecnológico en el que vivimos.

El entendimiento básico del potencial tecnológico puede ser fulminante en la sociedad para el surgimiento de una nueva forma de pensar y de actuar, que permita a esa sociedad debatir las circunstancias e implicaciones en la creación de un nuevo significado de su realidad social. Imponiendo como instrumento común la interacción entre el individuo-tecnología para generar un equilibrio social.

<sup>9</sup> Determinismo científico. En: [http://es.wikipedia.org/wiki/Determinismo\\_cient%C3%ADfico#Introducci%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Determinismo_cient%C3%ADfico#Introducci%C3%B3n)

Ante la emergente necesidad de cambiar la naturaleza misma de la sociedad y transformar su ambiente con individuos más participativos y con nuevas exigencias y necesidades, es requisito indispensable renovar nuestra cultura hacia un nuevo paradigma. Un paradigma que garantice una fortaleza estatal, resultado de un buen gobierno, consciente de su deber para con la sociedad y una administración pública eficaz y eficiente.

***Imperativo de primer orden: la responsabilidad política y administrativa***

Sin duda alguna, la obligación de responder ante y a la altura de los nuevos acontecimientos, exige al conjunto de órganos de gobierno y a su capacidad de gestión impulsar, orientar y conducir a la sociedad hacia el conocimiento y transformación de la realidad. Su comprensión es requisito imprescindible para crear un marco referencial acorde a nuestro entorno y determinado por un nuevo comportamiento de carácter público.

Hoy en día, el panorama que predomina es de oposición y resistencia entre la sociedad y el gobierno, particularmente en un sistema institucional que no responde ante lo público, el ejercicio de su actividad administrativa no satisface las nuevas necesidades, exigencias y expectativas de la sociedad. El contexto actual relega a segundo plano la correspondencia e interacción entre Estado-sociedad, dando prioridad a las continuas variaciones y contingencias de fenómenos contrapuestos que generan crisis cuyas consecuencias tienen una repercusión directa en la toma de las decisiones y el destino de una sociedad.

Sin embargo, la valoración actual expresa una afirmación: el Estado continúa desempeñando un papel fundamental para el desarrollo de toda sociedad, aún cuando, debe reestructurarse y funcionar en una forma distinta a la tradicional, que es cada vez más inoperante e impracticable. Aceptar la complejidad de nuestra realidad en sí, enfrentar contingencias, vincular nuestro actuar con el dinamismo de los acontecimientos, crear condiciones concretas e identificar al ciudadano con su entorno, es el nuevo marco de referencia para recuperar el papel del Estado.

En ese sentido, la responsabilidad política y administrativa de la función pública es pieza clave para concienciar a la sociedad a través del cumplimiento de su deber para con esta. Su ejercicio conduce a recuperar con orientación y definición política, la confianza de sus ciudadanos, el sentido común en sus percepciones, el respeto a la autoridad, la capacidad de interrelacionarse, la valoración positiva de su actuar, la legitimidad de sus instituciones y el estado de bienestar, prosperidad y estabilidad.

La responsabilidad política y administrativa, entendida como la obligación de responder frente al gobernado, es el medio por el cual se pueden desarrollar capacidades y potencialidades, para el rendimiento práctico de la administración pública, lo que implica traducir en decisiones políticas los requerimientos y demandas sociales, enfrentar los desafíos de nuestra realidad y una visión estratégica para una continua transformación. Es la capacidad de gestión estatal que conlleva a la comprensión del compromiso que emana de una legitimidad democrática.

La sociedad invoca el sentido de responsabilidad determinada por la especificidad del quehacer público, por el lugar que ocupa y por el papel del Estado en el mundo contemporáneo. Apela a la fuerza máxima del Estado: la racionalidad, la objetividad, la congruencia, la legalidad, la honestidad y los valores. Resultado de la correspondencia entre la pretensión y la acción de gobierno. Así como de la afirmación en la certeza del cumplimiento puntual y oportuno de su deber.

Es aquí en donde el principal reto a cumplir es de carácter cultural. La estrategia de la cultura otorga el poder necesario para reconstruir el control político, social, económico y entonces el papel del Estado como representante legítimo de las demandas diferenciadas y el interés común ante las circunstancias externas y los problemas internos.

La cultura es un elemento indispensable que permite la interacción entre diferentes actores, conscientes de una realidad social determinada y de la responsabilidad que a cada uno corresponde. Interviene decisivamente en la construcción social como componente sustancial en la orientación y conducción del actuar gubernamental con mayor poder de determinación para realizar los objetivos que le son propios.

Evidentemente, en la medida en que logremos recuperar el control vinculando los efectos de los fenómenos de globalización y tecnología a hechos sociales concretos, estaremos en la posibilidad de ofrecer alternativas para la conformación de modelos de sociedad incluyentes en el nuevo contexto mundial.

## ***Conclusiones***

Integrar como referente cultural a la tecnología en un contexto de globalización ofrece la posibilidad de aproximarse a la comprensión de nuestra realidad, al mantenimiento del orden social, al equilibrio entre las relaciones interdependientes y a la trascendencia de la sociedad.

Enfrentar eficaz y eficientemente los efectos negativos de la tecnología no se efectúa solamente a través de políticas, sino también construyendo un modelo social oportuno y conveniente a los tiempos actuales, que refleje nuevos valores, perspectivas y visiones. Ante una situación compleja se requiere también de soluciones complejas para lograr una aceptación, confiabilidad y credibilidad institucional que garanticen una relación armónica entre el dominio socio-cultural y tecnológico.

Como medio relevante de transmisión cultural es conveniente la modificación de la actitud del ser humano y su reflejo en su conducta exterior, creando consciencia tendiente a mejorar el entendimiento sobre la utilidad del conocimiento tecnológico y contribuir a su innovación y especialización, desde una perspectiva de interacción múltiple en un tejido social reformado.

El cumplimiento de la obligación de responder política y administrativamente, garantiza la gobernabilidad, entendida como el atributo propio de un Estado moderno, un buen gobierno y una gestión pública eficiente.

### ***Bibliografía***

Albornoz, Mario (2001). “Política científica y tecnológica: Una visión desde América Latina”. En revista **Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación**, No. 1 septiembre-diciembre. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Instituto Universitario de Estudios de la Ciencia y la Tecnología de la Universidad de Salamanca, España y el Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES), Argentina.

Albornoz, Mario (1997). “La Política Científica y Tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único”. En revista de **Estudios Sociales de la Ciencia**, Redes 10, número 10, volumen 4, Instituto de Estudios de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmas, Buenos Aires, Argentina, octubre.

Barrera, Fuentealba Adolfo. **El funcionalismo y los procesos de integración**. En [www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml](http://www.monografias.com/trabajos11/funpro/funpro.shtml)

**Fariñas, Dulce María José (2004). Las asimetrías de la globalización y los movimientos de resistencia global.** En [www.convocados.net](http://www.convocados.net)

**Globalización, ciencia y tecnología (2004), volumen II, corporación, organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI), Madrid, España.**

**Krauskopf, Manuel (2000). La construcción social de la ciencia y la tecnología.** En Boletín SEBBM N° 130, diciembre de 2000.

**La percepción pública de la ciencia y la tecnología en México (1997).** En <http://www.redhucyt.oas.org/ricyt/interior/biblioteca/uruetadoc.pdf>

**Márquez, María Teresa (1998). La construcción de la tecnología.** En revista FAMECOS, Porto Alegre, N° 9, dezembro 1998, semestral, pp. 50-62. PUCRS - Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil.

**Martínez, Respreto Carlos y Hurtado, Vera Guido (2005). “Nuevas tecnologías y construcción de representaciones sociales”.** En revista **Zona Próxima N° 6**, Instituto de Estudios Superiores en Educación Universidad del Norte, Colombia, pp.106-115.

Robles, Elizabeth (2003). **Cultura y Era tecnológica.** En revista electrónica Razón y Palabra, número 35, octubre-noviembre, editada por el Proyecto Internet del ITESM Campus Estado de México. <http://www.cem.itesm.mx>.

Sociedad. En <http://es.wikipedia.org>

Vizer, Eduardo Andrés (2007). **Etapas de la Cultura tecnológica y creación de valor.** Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Economia Política e Políticas de Comunicacao do XVI Encontro da Compós, na, UTP, em Curitiba, PR, em junho de 2007. Curitiba, Brasil.

Vizer, Eduardo Andrés (2005). **El desafío de la cultura tecnológica y la educación globalizada: homogeneización o diversidad.** En <http://www.oei.es/valores2/monografias/monografia05/reflexion03.htm>

Winner Langdon (1992), “La carrera Tecnológica y la cultura política”. En **Estudios sobre sociedad y tecnología**, editorial Anthropos Editorial del hombre. Barcelona, España.





## Abstract

*Los autores analizan la importancia de que la Administración pública rebase modelos tradicionales de conocimiento para que responda con mejores elementos a los retos del siglo XXI, en el cual la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones civiles obligan a revitalizar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, porque en su ámbito, se originan la exigencia para que sean no sólo democráticos, sino también eficientes, debido a que la pluralidad y la diversidad de la vida social y política, es un factor que aumenta la complejidad de los asuntos públicos y éstos no pueden ni deben abordarse con instrumentos que exaltan más el pasado, sino con aquellos que explican los procesos de cambio.*

## La Administración Pública

*tradicional y los desafíos de la globalización en el siglo XXI. Un acercamiento a los gobiernos locales*

**Jesús Juan de Dios Gastélum Celaya\***  
**Ramón Francisco del Cid Navarro\***

*Palabras clave: Democracia, eficiencia, gobierno, instituciones y globalidad.*

*The authors analyze the importance of which the public Administration exceeds traditional models of knowledge so that it responds with better elements to the rest of the 21st century, in which the civil society, citizens and organizations force to revitalize the capacity of answer of the local governments, because in his scope, they originate the exigency so that they are not only democratic, but also efficient, because the plurality and the diversity of the social and political life, are a factor that increases to the complexity of the subjects public and these cannot nor must approach themselves with instruments that raise the past the more, but with that explain the change processes.*

*Key words: Democracy, efficiency, government, institutions and overall nature.*

\* Maestros en Administración Pública por el Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.

## ***Introducción***

El gran desafío de los gobiernos en los tiempos actuales es el adelgazamiento de sus estructuras administrativas y el abandono del modelo tradicional burocrático, interventor e impositivo, para dar paso a un modelo incluyente y democrático en donde las organizaciones de ciudadanos, debidamente representadas, tengan mayores márgenes de interlocución con el Estado, ganando espacios públicos y participar en el diseño, implementación y evaluación de las acciones gubernamentales.

Para cumplir con su objetivo, el presente artículo inicia con un acercamiento a la ciencia de la administración pública y su relación con el Estado, ciencia que, junto a la política, constituyen los pilares tradicionales del Estado, manteniendo cada una de ellas sus componentes y particularidades especiales. Al ser la administración pública un instrumento de la política, su función está destinada al significado y esencia de lo que es la sociedad y el Estado; y no se circunscribe a los principios administrativos universales, que tienen por objeto la aplicación de técnicas y procedimientos en la dirección y organización de las empresas privadas.

En ese sentido, se analiza la importancia que tiene la participación ciudadana en tanto sociedad activa para la producción de la acción pública y la necesidad de la reforma del Estado y la consolidación de la nueva gestión pública.

Para ello hemos dividido el documento en los siguientes subtemas: La Administración Pública; Gobiernos Locales; Participación Ciudadana (globalidad y recuperación del espacio público, ciudadanización y grupos de interés) y la Nueva Gestión Pública.

### *La administración pública*

Entre los debates más importantes que se han presentado a lo largo de los últimos años, es de si la administración pública es una ciencia, disciplina, práctica o conjunto de destrezas destinadas a explicar la acción gubernamental, así como su objeto de estudio. Hood y Jackson (1997), afirman que la administración pública “no tiene un denominador común que permita categorizarla de manera universal tanto por su objeto de estudio como por su método de investigación”. Sin embargo, desde la formación de la administración pública, con Bonnin a la cabeza en la Francia del siglo XIX, “se plantea como una ciencia social, ya que los argumentos que la sustentan dan cuenta de su identidad autónoma, su objeto de estudio y su método de investigación” (Hood y Jackson, 1997).

Es innegable que desde la aparición del Estado, éste ha sido acompañado por la administración, la que adquiere un carácter científico de estudio con Bonnin en Francia. “El desarrollo de la administración pública permitió durante muchos años aprehender los diversos aspectos de la acción gubernamental” (Cabrero, 1998). Ha sido compañera inseparable de la evolución del Estado, desde su forma de Estado gendarme hasta el Estado actual. No obstante, Cabrero Mendoza sostiene que el objeto de estudio de la administración pública “no pudo seguir más en el ‘contenedor’ y rebasó los límites del enfoque tradicional” (Cabrero, 1998).

Su influencia en España y las aportaciones de Alemania, Italia y México en el estudio de la ciencia de la administración pública, la mantuvieron con ese carácter hasta mediados del siglo XX en nuestro país. Es en México, con la obra de Luis de la Rosa *De la administración pública de México y medios para mejorarla* (1852), en donde ya se formula la dicotomía política-administración.

Se ha sostenido que el Estado, como ente, se apoya en dos grandes pilares: la política y la administración, binomio que, si bien es cierto, tienen cada uno sus componentes y particularidades especiales, no pueden disociarse. Y si a esto agregamos que la administración pública se ha considerado como un instrumento de la política, no debe circunscribirse a los principios administrativos de manera universal, pues existe una clara diferencia entre los objetivos de lo público y lo privado, en tanto que la administración pública “se inscribe en lo que es la sociedad, hacia dónde se dirige, qué medios requiere para conseguir su desarrollo y bienestar y cuál es la misión del Estado para asegurar las condiciones de la vida de la comunidad” (Hood y Jackson, 1997); aspectos que no abordan los principios administrativos, precisamente porque se trata del significado y esencia de lo que son la sociedad y el Estado, y el objeto de estudio de aquéllos gira en torno de la empresa privada.

Arturo Ordaz Álvarez, en su introducción al ensayo: *Gobierno Municipal, gestión y desarrollo* (2007), sostiene que “el Estado, y por lo tanto la administración pública, tienen como fin de su acción un propósito dual: de orden público y de tipo político, fines que le llevan a desarrollar diversas funciones dirigidas a la prestación de servicios y la concreción de obras públicas, por un lado, y a la conservación del orden social y la reproducción de las condiciones necesarias para el sostenimiento de la vida de la sociedad civil”.

Por otra parte, la complejidad y el tamaño de las estructuras gubernamentales, dan origen a una nueva lógica de la acción gubernamental y esa lógica se diversifica en varias lógicas, como por ejemplo la disputa de espacios y recursos por parte de las dependencias gubernamentales y una excesiva intervención estatal. “En medio de esta fragmentación, los grupos organizados de la sociedad comienzan a introducirse por todas las rendijas. La acción gubernamental deberá ser en adelante mucho más interactiva con agentes y agencias no gubernamentales” (Cabrero, 1998). A partir de este momento el quehacer del gobierno sufre una transformación, se enfrenta a una nueva realidad, termina por ser un Estado “regulador” y la acción gubernamental, objeto de estudio de la administración pública tradicional, pierde sentido.

En los países latinoamericanos, -hasta antes de la reforma gerencial que han venido desarrollando algunos gobiernos-, las administraciones públicas se caracterizaban por modelos de corte burocrático weberiano, que impedían la profesionalización del servicio público. Pero esta profesionalización, debe ir acompañada de la democratización del servicio público que modifique la estructura organizacional de la actual burocracia y transite de un estado rígido a uno más flexible, participativo y horizontal; que responda a las exigencias de una ciudadanía cada vez más demandante y vigilante de la acción gubernamental.

En México, como en otros países del continente, es imperativa la reforma del Estado que no sólo contemple la reforma gerencial de la administración pública sino que haga frente a los desafíos económicos, sociales y políticos de nuestros países y, en consecuencia, garantice procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana auténticamente democráticos, aliente el desarrollo económico con carácter sustentable y resuelva el problema de la distribución de la riqueza. Porque la reforma del Estado, para que sea eficaz y tenga el

impacto real frente a la sociedad, no puede ser posible en un ambiente de desigualdad social, marginación, ignorancia, inestabilidad económica, impunidad, corrupción, centralización administrativa y vicios añejos en el ejercicio del poder.

En tal sentido, se hace necesario iniciar o, en su caso, consolidar la reforma gerencial del Estado, lo que equivale a la modificación estructural del aparato administrativo que haga realidad las reformas regulatorias y la profesionalización administrativa; que propicie y forme servidores públicos con una verdadera mística de servicio y cultura administrativa e inhiba el excesivo formalismo administrativo. Este es el modelo de aparato estatal que se requiere para hacer frente a los desafíos de la globalización en el siglo XXI.

### ***Gobiernos locales***

El municipio es la célula básica de nuestra vida pública. Es un imperativo para los ayuntamientos resolver sus problemas cotidianos de servicios públicos municipales, por lo que sus administradores públicos deben poner permanentemente en práctica la racionalidad y el consenso, como pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad y eficacia.

Los gobiernos locales en nuestro país no son ajenos al modelo tradicional de administración pública. De acuerdo con Enrique Cabrero, la visión tradicional de un gobierno municipal en México es la de una agencia administradora de servicios públicos, particularmente aquellos que la Constitución federal asigna a este ámbito de gobierno. Desde

esta perspectiva se atiende esa función con una visión “minimalista”; de hecho en muchos casos se prefiere que el orden estatal de gobierno asuma la responsabilidad de parte de esos servicios. (Cabrero, 2005).

Asimismo, “el municipio como entidad material, representa una realidad compleja. En términos históricos es posible comprender su origen y desarrollo como parte del pacto federal, dibujando un derrotero que, hasta el momento, lo coloca en una posición secundaria como resultado de un mal planteado federalismo mexicano” (Ordaz, 2007).

La estructura piramidal, propia del modelo de administración burocrática existente, inhibe la participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios públicos municipales, en donde el gobierno municipal “asume la responsabilidad de prestación de los servicios mediante modalidades de prestación directa por la administración municipal como agencia productora exclusiva, sin participación de otros agentes”. (Cabrero, 2005). Lo anterior propicia que la calidad de los servicios públicos sea deficiente y da lugar a lo que Cabrero denomina “la obsolescencia de los sistemas de prestación de servicios públicos”, al afirmar que “ni los niveles de cobertura que el crecimiento requiere puedan ser atendidos, ni la calidad que la ciudadanía demanda pueda ser satisfecha”.

Otro aspecto que aleja a los gobiernos locales de la reforma gerencial de la administración pública, es la escasa profesionalización de los administradores locales. “Uno de los problemas más graves en la gestión de los gobiernos locales en México es la ausencia de un sistema de función pública que otorgue estabilidad en el empleo mediante méritos en el ejercicio de las funciones”. (Cabrero, 2005). El sistema electoral vigente en nuestro país establece la elección de las administraciones

municipales cada tres años, lo que dificulta la formación y capacitación profesional de cuadros medios y superiores, al ser relevados una vez concluida la administración para la cual fueron invitados. Baste revisar los datos que a continuación se señalan.

Según el censo municipal de 2000, en ese año existían 182 776 empleados de base (sindicalizados), 250 677 empleados de confianza y 44 557 empleados eventuales en el total de municipios del país. Se puede pensar de acuerdo con los calendarios electorales, que cada año entre 70 000 y 80 000 empleados municipales (de confianza o eventuales) son sustituidos, lo cual no permite capitalizar la experiencia adquirida a lo largo de tres años y por el contrario abre la puerta a nuevos elementos que generalmente no tienen experiencia en estas labores. (Cabrero, 2005).

La alternancia partidista en las administraciones de los gobiernos locales, no sólo ha retrasado el servicio profesional de carrera, sino que ha impedido que programas y planes diseñados con visión de mediano y largo plazos, y que han demostrado efectividad en el cumplimiento de sus objetivos, sean modificados y hasta cancelados, en respuesta a estrategias del partido político en el gobierno y, en no pocos casos, al estilo personal de gobernar del funcionario en turno.

En consecuencia, el escenario de las administraciones locales presenta, de acuerdo con Cabrero, rezagos administrativos importantes, con base en los siguientes aspectos que el propio autor señala: la persistencia de estructuras administrativas tradicionales (inadecuadas a la amplia agenda de asuntos urbanos locales, lo cual genera lentitud y asignación ineficiente de los escasos recursos disponibles); sistemas de gestión de servicios públicos municipales técnicamente obsoletos (falta de

actualización técnica e insuficiencia en cobertura y calidad); escasa profesionalización de los funcionarios locales (falta de experiencia y rotación excesiva); ausencia de sistemas de planeación municipal (falta de una visión de mediano y largo plazos del desarrollo urbano; planeación normativa y de corto plazo); ausencia de instrumentos para una gestión integral del desarrollo local (visión limitada al gobierno local, que se ve como agencia administradora encerrada en sí misma, sin capacidad de articulación de la acción pública local) (Cabrero, 2005).

La racionalidad y el consenso se dificultan con el ejercicio gubernamental empirista y autoritario, y exigen de las autoridades la mayor preparación posible y grados importantes de consenso popular. En países como el nuestro, el reto es particularmente difícil cuando otro estado de cosas ha privado históricamente. Por ello, con mayor frecuencia se recurre al tema de la gobernabilidad en las democracias y lo difícil que le resulta a los gobernantes producirla y mantenerla.

Resulta claro que en los últimos tiempos la ciudadanía ha tomado conciencia de la importancia de su papel en la gestión pública y participa de manera organizada en la solución de sus problemas más inmediatos, en un marco de cooperación con las autoridades municipales.

Los ayuntamientos han comenzado a explorar esquemas de participación en armonía con la sociedad, buscando que la misma no sólo sea receptora de los servicios públicos, sino promotora, organizadora e incluso sancionadora de los mismos. La cogestión ayuntamiento-sociedad civil no implica la renuncia o el desconocimiento de la responsabilidad de la institución pública, sino el involucramiento decisivo de la ciudadanía en la atención de los problemas más inmediatos. Estos esquemas de cogestión pueden expresarse en convenios suscritos con asociaciones

vecinales, civiles o la iniciativa privada. El nivel de concreción de la acción gubernamental, frente a frente con los ciudadanos, se aprecia en el ámbito municipal. El gobierno municipal incide de distintas maneras en el desarrollo local, sirviendo de complemento a las políticas impulsadas desde los gobiernos federal y estatal, esto se logra a través de diversos mecanismos de coordinación intergubernamental (Ordaz, 2007).

Gestión de la comunidad por la comunidad misma, es un concepto que debe rescatar el sentido social de la política pública; un sentido social entendiendo a la sociedad no sólo como la receptora de los servicios y bienes públicos sino como copartícipe del diseño y concepción de los mismos.

### ***Participación ciudadana***

En nuestra vida pública, existen fuertes inercias que requieren de fuertes dosis de talento, organización y voluntad política para poder ser frenadas. El paternalismo es una de ellas, su lógica se explica en un contexto donde las autoridades requerían y por tanto fomentaban la apatía de los ciudadanos en cualquier tema público, esto evitaba la movilización social y facilitaba ejercer un esquema de dominación sobre las capas ciudadanas. En contraposición a la inmovilidad política y la apatía cívica, el gobierno tenía la responsabilidad de proporcionar los servicios públicos como mejor fuera posible.

Este panorama, con la apatía ciudadana, prevalece con facilidad durante décadas hasta que diversas variables terminaron por erosionarlo –el proceso de globalización entre los principales y que abordaremos en lo sucesivo-, al grado de que hoy día ninguna autoridad puede prescindir de la opinión y la participación ciudadana si pretende mantenerse en el

poder. Las razones del cambio son muy diversas, por un lado podemos apreciar una clara evolución de la cultura política ciudadana, a la par de la decreciente ineficacia de la administración pública tradicional para continuar prestando los servicios por sí sola. A estos dos factores podemos agregar un tercero clave: la realización de comicios cada vez más confiables, a través de los cuales la ciudadanía podría optar por diferentes opciones que pudiera o por lo menos prometieran mejorar los servicios públicos.

La democracia moderna se caracteriza por sociedades más activas, mayormente informadas y contestatarias, y con tendencia a ser más organizadas. A mayor información, activismo y organización existen márgenes más amplios de participación social, condición sine qua non para ganar el espacio público. Este solo escenario nos plantea flexibilizar un aparato burocrático supremo y vertical, sin atención al consenso y altamente concentrador de poder. Por ello, coincidimos con el punto de vista de Uvalle, en el sentido de que las sociedades activas, informadas y organizadas, es la constante en la etapa de la globalidad, lo cual implica que la redistribución del poder es una de las tendencias más destacadas en la vida contemporánea. Con la redistribución del poder, las sociedades dejan atrás formas de repliegue que limitaban sus capacidades de maniobra y quedaban, por tanto, supeditadas a las políticas que acreditaban la supremacía del aparato del Estado sobre la vitalidad de los movimientos ciudadanos (Uvalle, 2006).

A lo anterior, se añade otro elemento de análisis: la acción pública. “Frente a la desbordada acción estatal, emerge con vitalidad la acción pública... (que) se origina en la sociedad, con los organismos civiles y con los movimientos que proclaman más sociedad y menos Estado...significa que la sociedad activa asume posturas más emprendedoras para evitar

la distancia innecesaria entre el mercado, la vida colectiva y el Estado” (Uvalle, 2006). Para Jean-Claude Thoenig, citado por Enrique Cabrero, la acción pública es “la construcción y calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Cabrero, 2005).

Este mismo autor hace referencia a Patrice Durán, “quien nos invita a partir del análisis de la acción pública como recurso necesario para entender los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas, -y sostiene, además, que- gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos” (Cabrero, 2005). Uvalle, por su parte, dice que “la acción pública no es en sí misma acción de gobierno, sino que a partir de la contribución de los ciudadanos, se define como pública porque significa que no hay cotos cerrados de actuación, sino elementos compartidos para que la cooperación social sea más efectiva” (Uvalle, 2006).

Se hace necesario reflexionar sobre los diferentes tipos de gobierno y sociedad para establecer el grado de intensidad con que se manifiesta la acción pública. Un gobierno tradicional y una sociedad apática (que no coopera) producen una acción pública de baja intensidad; un gobierno innovador y una sociedad activa (con propensión a la movilización) generan una acción estratégica y por último, el resultado de la convergencia de un gobierno transformador y una sociedad cooperativa es una acción pública de alta intensidad. (Pineda, 2007).

Queda claro que hoy en día se requiere de mayor participación ciudadana para complementar y eficientar la administración pública. El reto es cómo diseñar instancias y procedimientos que permitan canalizar adecuadamente el torrente de la participación ciudadana. Ahora bien, ha quedado demostrado que si estos canales no se implementan adecuadamente en tiempo y forma, la ciudadanía habrá de rebasar a las autoridades en este terreno.

La participación ciudadana debe entenderse a partir de mecanismos eficaces de representación, pues es prácticamente imposible tomar decisiones públicas desde la perspectiva de una “acción masiva” sin reglas ni procedimientos. De ahí la importancia de fortalecer los mecanismos de representación social y política que den cauce a las demandas, propuestas e intereses de la ciudadanía. Tampoco es posible pensar que a partir de la participación ciudadana se resolverán todos los problemas públicos. “Invocar la participación ciudadana fuera de las reglas institucionales, conduce a que los procesos de gobierno no sean exitosos porque las prácticas masivas no son equivalentes a más eficiencia y equidad”. (Uvalle, 2006).

La problemática fundamental que puede ser apreciada es la inexistencia de estructuras de control que puedan enlazarse con la dinámica ciudadana de participación, aunada a la preeminencia, en buena parte del territorio nacional, de una gran cantidad de ciudadanos a quienes no les interesa participar y que esperan que el gobierno solucione por sí solo todo problema existente: “...para eso pago mis impuestos”.

En realidad se trata de un problema de comunicación y coordinación donde los interlocutores, sociedad y gobierno, utilizan códigos distintos y por algunos momentos incluso pareciera que también persiguen fines diversos.

Aquí conviene señalar la importancia de la “autoestima” ciudadana a la que hace referencia Uvalle Berrones, -citando a From-, que “en términos políticos, implica madurez de los ciudadanos para intervenir, influir y construir las decisiones que se relacionan con la agenda institucional del gobierno. Implica la autoestima, el conocimiento y el reconocimiento de las capacidades propias no sólo para ser tomados en cuenta, sino para ingresar a las arenas de decisión y realización en las cuales las políticas públicas son motivo de institucionalización...” (Uvalle, 2007). El hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella.

### *Globalidad y recuperación del espacio público*

Como se apunta líneas arriba, el modelo de gobiernos paternalistas fue erosionado por diversas variables como el proceso de globalización, como factor determinante para que los gobiernos abrieran sus espacios a la crítica y a la participación comunitaria en la toma de decisiones públicas, tomando en consideración que los gobiernos han tenido mayores dificultades para administrar “lo público”. Ha habido un proceso de “desestatización” del espacio público, para abrirle el camino a la economía de mercado. Hoy lo público es “referente” y “límite” para la autoridad. A veces se torna más difícil la tarea de “regulación” que la de “distribución” de beneficios.

México, durante el siglo veinte, en el lapso comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y el Movimiento Estudiantil de 1968, o sea por 51 años, tuvo “espacios públicos pero sin ciudadanos”. Es este último Movimiento Estudiantil (Cosío Villegas y E. Krauze) el que marca el comienzo de una vida pública más activa en nuestro país. Por mucho tiempo se tuvo el concepto “ciudadano” como súbdito del

Estado, y no como ente de propuesta, decisión, protesta. Por lo que se refiere al concepto espacio público, éste es característico de la sociedad moderna. Pudiésemos decir que a gobiernos represivos corresponden menos espacios públicos; que las sociedades premodernas y sus gobiernos, tienen como reglas la lealtad, la represión y la corrupción. En cambio, la sociedad moderna se caracteriza por seguir los valores de libertad, participación, discusión y democracia.

Por lo tanto, el sustento filosófico de la participación ciudadana es “la pluralidad y la diversidad que se fundamentan en el espacio público que pertenece a la sociedad” (Uvalle, 2006).

### ***Ciudadanización***

¿Cómo formar un ciudadano más allá del concepto y más allá de la norma? Es todo un proceso. Por ejemplo, se ha desarrollado el concepto “ciudadano europeo”; y ese ciudadano no ha perdido su condición de ciudadano español, italiano, suizo, francés, etcétera. ¿Cómo entonces establecer el nuevo concepto?

Podemos afirmar que la fortaleza de cualquier sistema político con tendencias democráticas, depende de la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse con la cosa pública, lo que implica la identificación del ciudadano con su comunidad.

Reinhard Friedmann y Margarita Llorens (2000), sostienen que “el desafío presente y futuro del sistema político y de la convivencia democrática no consiste sólo en recomponer su relación con la ciudadanía, sino en apostar a la construcción de una ciudadanía capaz de ser agente de

su futuro individual y colectivo, así como de los espacios privados y públicos”. El ser y sentirse ciudadano significa asumir el desafío de ejercer los derechos y de cumplir los deberes y responsabilidades, con plena conciencia del ejercicio de una ciudadanía activa.

La ciudadanización, en consecuencia, es la capacidad para recuperar los derechos políticos. Un ejemplo mexicano muy ilustrativo es la Reforma Electoral de 1996, al haber ciudadanizado los procesos electorales, dotando de autonomía al Instituto Federal Electoral sacando las manos del gobierno de dichos procesos. El ciudadano recupera espacios públicos y los derechos políticos. La participación ciudadana es un elemento esencial de toda democracia. No hay democracia sin ciudadanos, que es decir seres humanos libres y en uso efectivo de su libertad. Por lo tanto, en nuestro país, este concepto arranca con la creación del IFE en 1996. En este sentido, la fórmula de crear organismos públicos autónomos ciudadanizados y representativos ha resultado exitosa para atender asuntos que se pensaban en un tiempo irresolubles, como fue el caso de la organización imparcial y equitativa de las elecciones.

### ***Grupos de interés***

El tema de gobierno local tiene dos conceptos que, asociados, responden al concepto de espacio público, y son:

1. Acción pública, y
2. Política pública.

La acción pública es igual a la tarea pública de la autoridad y a las tareas de los grupos organizados de la sociedad civil. En este caso, ya estamos rebasando el concepto ciudadano, aunque no toda la vida pública es resultado de la sociedad organizada.

Los grupos de interés reclaman un sitio en algún área de la problemática de la sociedad o de la vida comunitaria.

Por lo que se refiere al concepto de política pública, hay ciertos grupos de interés que demandan del gobierno que ciertos aspectos de la vida comunitaria se integren a la agenda de gobierno. Propician, a la vez, que intereses privados se transformen en interés público.

El vínculo entre acción pública y política pública consiste en las medidas que se aplican por parte del gobierno para atender a grupos de interés. Si en algún lugar podemos identificar mejor esta relación, es en el gobierno local (medios de comunicación, grupos de interés, etc.). Es en este espacio donde mejor se “focalizan”. Cuando algún asunto de interés doméstico tiene resonancia, es cuando el gobierno le pone atención.

Podemos concluir que: espacio público, acción pública y política pública son herramientas para entender el comportamiento de un gobierno local, en donde lo público es el denominador común.

### ***La nueva gestión pública***

A partir de la década de los cincuenta del milenio pasado surge la escuela de las políticas públicas, como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública: al análisis que se funda en la dependencia se contraponen el análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contraponen el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se opone la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo. Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública (Cabrerero, 1998).

Ante tal escenario surge el Estado regulador o Estado modesto, en que lo público deja de ser una función exclusiva del gobierno y cede su paso a la participación ciudadana, en que interactúan diversos agentes sociales y políticos en el diseño de las políticas públicas y los programas gubernamentales. “Es en ese momento cuando la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros aspectos, surgen como elementos fundamentales del análisis” (Cabrerero, 1998). En tal sentido, a mediados de la década de los setenta surgen conceptos tales como gestión y gerencia pública, como una interpretación del public management en los Estados Unidos y que tiene que ver con la forma del cómo “los problemas de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias

y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional” (Cabrero, 1998).

Derry Ormond y Elke Löffler (2002), afirman que: dada la ambigüedad del término (Nueva Gerencia Pública), es necesario hacer explícito qué clase de elementos son los que abarcan con la etiqueta de NPM (New Public Management). Dos clases de conceptos fundamentales acerca de la Nueva Gerencia Pública se imponen por sí mismos. Primero, una concepción restringida percibe a la nueva gerencia pública como la unión de dos corrientes de ideas. Una deriva de la nueva economía institucional que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda corriente se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público. “En términos prácticos, esta concepción restringida del NPM implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. El NPM puede, en esta definición restringida, equipararse con numerosas reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y en menor medida en Dinamarca y el Reino Unido” (Ormond y Löffler, 2002).

El Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), publicó en 1999 un ensayo titulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en el cual menciona que la reforma gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

En este documento se acentúa que una reforma de corte gerencial debe ser seguida en América Latina como parte de la estrategia de actualización del sector público. Según el CLAD, las principales características de este modelo se pueden sintetizar de la siguiente forma:

1. La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial, para lo cual, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y altamente motivada con la gestión.

2. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. La transparencia en la gestión y el control democrático de los administradores públicos, dado que la simple profesionalización de la burocracia no la hace inmune a la corrupción, se hace necesaria para responsabilizarlos ante la sociedad. Todos los estudios son coincidentes en este aspecto, señalando que se debe actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental.

3. Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. La ejecución de acciones y programas debe ser descentralizada, manteniendo un rol estratégico en las instancias centrales, en términos de rectoría política y en materia de control y evaluación de resultados, articulando fluida y dinámicamente los roles centrales y locales, sin mistificar a ninguno de ellos en sí mismos.

4. En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del gobierno central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Desconcentrar las funciones que permanezcan centralizadas, en términos organizacionales, delegando funciones hacia las agencias desconcentradas, orientando la acción en función de los resultados y no en función de los procesos y los trámites, al estilo del modelo burocrático de tipo weberiano.

5. La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.

6. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control, incluyendo control de resultados, control contable de costos y control por competencia administrativa; además del control social, mediante el cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en su gestión efectiva.

7. Distinguir dos tipos de unidades administrativas autónomas: las monopólicas y el sector público no estatal, concentrando a las primeras en el cumplimiento de aquellas funciones que son responsabilidad exclusiva del Estado, y a las segundas, en el ofrecimiento de los servicios sociales, ofreciendo alternativas de “terciarización” que no pasen por la privatización.

8. Otra característica importante de la reforma gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.

En resumen, para el CLAD la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social.

El CLAD estima que la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

La Nueva Gestión Pública (NGP) está relacionada con las crisis de gestión a partir de 1980 en el mundo. Predomina el análisis económico de la política, el análisis de las instituciones y las aportaciones de la empresa privada. La NGP es diferente a la ciencia de la administración pública.

El objeto de crítica de la NGP es la administración pública burocrática y la administración pública progresiva (entendida ésta como aquella administración de los gobiernos altamente intervencionistas). Ambos tipos de administraciones tienen en común que el personal público no tiene incentivos para desarrollarse, son impersonales. Para la administración pública progresiva es más importante el “formalismo”, o sea cumplir sólo con la norma.

Por otra parte, podemos decir que ambas administraciones –la burocrática y la progresiva-, no le dan importancia al papel del ciudadano frente al gobierno. Lo consideran sujeto administrado, sin derecho a inconformarse, replicar o incluso protestar.

La NGP critica que los problemas de gestión (funcionamiento y resultados de los gobiernos) provocan crisis de gobernabilidad. Esa crisis de gestión desemboca en “crisis de resultados decrecientes”, como resultado del modo de funcionamiento del gobierno. Cabe agregar que es una forma de crisis de gobiernos de corte centralista.

La administración pública burocrática respondió durante un lapso considerable de tiempo a las necesidades de la sociedad industrial, que nace con el siglo XVII, en que hubo un gran desarrollo científico y la administración burocrática tenía como papel primordial el de la planeación, o sea, cómo podían los gobiernos influir en el futuro respecto de tiempos, recursos, objetivos, metas y resultados. Se le dio más importancia a lo cuantitativo.

Otro elemento relacionado con la planeación en la etapa de la sociedad industrial es el concepto de pronóstico, equivalente a anticipar resultados.

En tal sentido, se incubaron los gobiernos centralistas, los cuales, a finales de la década de los sesenta, comienzan a sacudirse de estos patrones de vida, incluyendo la pública, dando origen a movimientos sociales como los de Praga en Checoslovaquia, París en Francia y el Distrito Federal en el México de 1968. Todo ello se reflejó en el crítico comportamiento de las estructuras gubernamentales y administrativas, generando desconfianza y desaliento de los ciudadanos.

Para 1980, aparecen los procesos de privatización como resultado de la reprobación ciudadana respecto de los servicios públicos administrados por los gobiernos, altamente ineficientes. Es el auge de la vida privada sobre la vida pública. En esta nueva etapa llega la propuesta de la Nueva Gestión Pública, practicada en países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica.

La NGP propone el “paradigma” conocido como modelo post-burocrático. Frente al proceso de orden y planeación de la administración pública burocrática, el nuevo proceso se llama “caos” o desorden organizado. Los procesos de certidumbre que garantizaba la planeación ortodoxa, hoy se llaman procesos de incertidumbre o falta de elementos para pronosticar; ante el orden hoy es turbulencia; frente al conjunto de equilibrios hoy se llama conjunto de inestabilidades; frente al orden y estabilidad burocrática hoy son procesos de ruptura y cambio violentos; frente a lo que fueron procesos de rutina hoy vivimos procesos de reacomodo. Sobre estas bases hay que entender el modelo post-burocrático o propuesta de la Nueva Gestión Pública, teniendo el modelo como características principales:

- 1) Ser más adaptativo;
- 2) No ser tan rígido;
- 3) Ser más flexible, y
- 4) En lugar de que predomine el modelo del no cambio, el post-burocrático se funde en la innovación y la calidad.

Sin embargo, David Arellano Gault (2002) sostiene que la actual moda administrativa conocida como la Nueva Gestión Pública (NGP), más que llevarnos a una ‘posburocracia’, nos llevaba a una ‘ultraburocracia’ ...las pretensiones retóricas de la NGP, por un gobierno más eficiente

que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública, y no tanto un cambio de paradigmas en términos organizativos. Y más adelante acota: “Es verdad que, en cierto sentido, algunas ideas de la NGP van a contracorriente de la visión weberiana de la burocracia. Pero en diversos momentos es claro que en realidad se están abriendo nuevos derroteros para la burocracia weberiana” (Arellano, 2002).

Omar Guerrero ha escrito que tradicionalmente el management ha consistido en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho examen se aplica por igual al sector privado y al público. Pero ahora, a diferencia de antaño, el management public está basado en la aplicación del marketing al sector público, aunque por principio las lógicas de la administración pública y el marketing sean opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público. Se basa en la ética y busca la satisfacción del interés común, en tanto que el marketing busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el marketing está atento al mercado en un momento determinado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política y la segunda, en la lógica económica (Guerrero, 2001).

Finalmente, compartimos la visión prospectiva de Carlos de la Cruz (2003), respecto de la necesidad de democratizar las decisiones de gobierno para garantizar una nueva gestión pública en México; una nueva gestión pública más técnica y menos demagógica, una gestión pública más participativa, en sí más legítima, donde se procura la

participación en base a la ponderación de fuerza y movilidad de los actores, donde se involucra la participación cuando la lucha política lo obliga, donde se ponderan aspectos endógenos y exógenos del gobierno para definir los objetivos y las acciones, donde se toma en cuenta al ciudadano y sus necesidades, y donde también se pondera la relación de los diversos actores respecto a los objetivos deseables y no sólo posibles y tendenciales.

### ***Conclusiones***

- El objeto de estudio de la administración pública va más allá de los principios universales de la administración, por lo que debe establecerse una clara diferencia entre lo público y lo privado. La administración pública se centra en el significado y esencia de lo que es el Estado, su propósito es dual: de orden público y de tipo político; mientras que los principios administrativos giran en torno a lo que es la empresa privada.
- La globalización imprime dinamismo a las estructuras gubernamentales dando origen a una nueva lógica de la acción gubernamental, de tal manera que ésta deberá ser más interactiva con agentes y agencias no gubernamentales. Así, el gobierno sufre una transformación, experimenta una nueva realidad y de ser un Estado interventor, pasa a ser un Estado regulador.
- La reforma del Estado conlleva la reforma gerencial de la administración pública, pero también implica una respuesta efectiva a los desafíos económicos, políticos y sociales en nuestros países, procesos electorales limpios, mecanismos de participación ciudadana democráticos,

desarrollo económico sustentable y distribución más equitativa de la riqueza.

- Los gobiernos locales en México no son ajenos al modelo tradicional de administración pública. El marco jurídico-constitucional que regula las facultades y atribuciones de los municipios, mantiene a estos como agencias administradoras de servicios públicos, con rezagos administrativos importantes, a los cuales hace falta imprimirles mayores dosis de racionalidad y consenso, para que eficienten la prestación de esos servicios y tengan capacidad de articulación de la acción pública local.
- La globalización, entre otras variables, erosiona el esquema de Estado interventor, paternalista e inflexible; hoy en día ninguna autoridad puede prescindir de la opinión y la participación de la ciudadanía si pretende mantenerse en el poder.
- Una sociedad informada, demandante y contestataria, es una sociedad más activa y organizada, que lucha por conquistar el espacio público. La sociedad moderna se caracteriza por movimientos ciudadanos de mayor impacto político y social, cuya tendencia creciente es la redistribución del poder. Con la redistribución del poder, las sociedades dejan atrás formas de repliegue que limitaban sus capacidades de maniobra y quedaban, por tanto, supeditadas a las políticas que acreditaban la supremacía del aparato del Estado sobre la vitalidad de los movimientos ciudadanos.
- La gobernabilidad en las sociedades contemporáneas no puede entenderse sin el análisis de la acción pública, pues gobernar significa conducir la acción colectiva para la construcción de la acción pública.

La construcción de la acción pública no es obra sólo del gobierno; para ello requiere de la cooperación social efectiva.

- La participación ciudadana debe entenderse a partir de mecanismos eficaces de representación social y política. No es posible invocarla fuera de reglas y procedimientos que sin estos, estaríamos en presencia de prácticas masivas que le restan eficacia y equidad a los procesos de gobierno.
- Una de las condiciones para que haya democracia es que existan ciudadanos. No hay democracia sin ciudadanos. Por tanto, la ciudadanización es la capacidad para recuperar los derechos políticos.
- Con la Nueva Gestión Pública, lo público deja de ser una función exclusiva del gobierno y cede su paso a la participación ciudadana, interactuando diversos agentes sociales y políticos en el diseño de las políticas públicas y los programas gubernamentales, creando nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.
- El objeto de crítica de la Nueva Gestión Pública es la administración pública burocrática y la administración pública progresiva (intervencionista). En ambos modelos tradicionales el personal público no tiene incentivos para desarrollarse, se le da prioridad a esquemas formalistas, no se le da importancia al papel del ciudadano frente al gobierno y los problemas de gestión gubernamental provocan crisis de gobernabilidad.

- Nueva Gestión Pública equivale al modelo post-burocrático como el nuevo paradigma de la administración pública, cuyas características es ser más adaptativo, no ser tan rígido, ser más flexible y en lugar de que predomine el modelo del no cambio, se funde en la innovación y la calidad.
- La administración pública y el marketing tienen lógicas distintas y opuestas: la primera, es normativa y porta la idea del bien público, representa la situación del Estado, se basa en la ética y la satisfacción del bienestar colectivo y tiene responsabilidades de largo plazo; mientras que el segundo, está atento al mercado, su funcionamiento y con objetivos de corto plazo. La administración pública responde a la lógica política, y el marketing a la lógica económica.
- No estamos de acuerdo con la crisis de legitimidad de la administración pública en sí; consideramos que quien ha perdido legitimidad es el gobierno cuando sus actos se alejan del Estado de derecho, que por supuesto afectan a la administración pública pero no la deslegitiman.
- Un Estado replegado y ajeno a las demandas sociales, suplantado por un status quo de corte neoliberal, en donde el mercado imponga sus condiciones, corre el riesgo de la ingobernabilidad y la anarquía. Esto no implica que nos opongamos a la modernización y democratización de la administración pública como prerequisites para efficientar y legitimar las acciones gubernamentales, con base en el restablecimiento del diálogo Estado-sociedad, como lo expresa Enrique Cabrero, en que haya una mayor democratización no sólo en el sentido electoral, sino –citando a Tocqueville- “en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil”.

- El gran desafío de la globalización a la administración pública tradicional es, precisamente, la capacidad que tenga para modernizarse, y de establecer los equilibrios entre un Estado con estructuras obesas e ineficientes y un mercado voraz, alejado por mucho de las cuestiones esenciales del Estado. El reto de la reforma gerencial de la administración pública es el cómo adecuar los principios administrativos de la empresa privada a la función social de la administración pública, sin que esta pierda su condición fundamental.

### ***Bibliografía***

**Arellano, G. D. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en Países como México. Reforma y Democracia N° 23. Caracas: CLAD.**

**Cabrero M. E. (1998). “Estudio introductorio”. Barry, Bozeman (coord.) La Gestión Pública. Su Situación Actual. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.**

**Cabrero, M. E. (2005). Acción Pública y desarrollo local. México; Fondo de Cultura Económica.**

**Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1999). “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Reforma y Democracia, N°. 13. Venezuela. Citado por Omar Rodríguez Duarte. (2006). En Gerencia y políticas públicas. Hermosillo: Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.**

**De la Cruz, C. (2003). La nueva gestión pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

**Friedmann, R. y Llorens, M. (2000). Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local.** En Cuadernos de Análisis N° 4: Estado, Política y Sociedad. Chile: Universidad Central de Chile. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/arfri.htm1> (30 de septiembre de 2006).

**Guerrero, O. (2001). “Nuevos modelos de gestión pública”.** Revista Digital N° 3. UNAM. México: [www.revista.unam.mx](http://www.revista.unam.mx)

**Hood, C. y Jackson, M. (1997). La Argumentación.** En Estudio introductorio de Ricardo Uvalle Berrones. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila y Fondo de Cultura Económica.

**Ordaz, A. A. (2007). Gobierno Municipal, gestión y desarrollo.** En Tiempo y Espacio. Darío Arredondo (Coord.). Hermosillo: Universidad de Sonora.

Ormond, Derry y Löffler Elke. (2002). **Nueva Gerencia Pública : ¿Qué tomar y qué dejar?**. Comunidad Virtual de Gobernabilidad. Dirección de esta noticia: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=61>

Pineda, P. N. (2007). Reseña: “**Acción pública y desarrollo local**” (E. Cabrero). En *Región y Sociedad*, Vol. XIX, N° 38. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

Uvalle, Berrones Ricardo (2006). **Horizonte contemporáneo de la participación ciudadana**. Primer Congreso Internacional de Administración Pública. Hermosillo: Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.

Uvalle, Berrones Ricardo (2007). **Gobiernos locales, democracia y nueva gestión pública**. Departamento de Sociología y Administración Pública. Hermosillo: Universidad de Sonora.





## TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

### Capítulo Único Disposiciones Generales

#### **Ley de protección a la** *salud de los no fumadores en el* *Distrito Federal*

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto:

I. Proteger la salud de la población de los efectos nocivos por inhalar involuntariamente el humo de la combustión del tabaco, en lo sucesivo humo de tabaco.

II. Establecer mecanismos, acciones y políticas públicas tendientes a prevenir y disminuir las consecuencias derivadas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de la combustión tabaco en cualquiera de sus formas, y

III. Definir y establecer las políticas y acciones necesarias para reducir el consumo de tabaco y prevenir la exposición al humo, así como la morbilidad y mortalidad relacionadas con el tabaco.

*Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.*

*Fuente: <http://cgservicios.df.gob.mx>*

Artículo 1 Bis.- La protección de la salud de los efectos nocivos del humo de tabaco comprende lo siguiente:

- I. El derecho de las personas no fumadoras a no estar expuestas al humo del tabaco en los espacios cerrados de acceso público;
- II. La orientación a la población para que evite empezar a fumar, y se abstenga de fumar en los lugares públicos donde se encuentre prohibido;
- III. La prohibición de fumar en los espacios cerrados públicos, privados y sociales que se señalan en esta ley;
- IV. El apoyo a los fumadores, cuando lo soliciten, para abandonar el tabaquismo con los tratamientos correspondientes; y
- V. La información a la población sobre los efectos nocivos del consumo de tabaco, de la exposición de su humo, los beneficios de dejar de fumar y la promoción de su abandono.

Artículo 2.- La aplicación y vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponderá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de los Órganos Políticos Administrativos de las Demarcaciones Territoriales y las instancias administrativas correspondientes, en sus respectivos ámbitos de competencia.

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Salud;
- III. Los jefes Delegacionales, y
- IV. Las demás autoridades locales competentes.

A través de las instancias administrativas correspondientes.

Artículo 3.- En la vigilancia del cumplimiento de esta Ley coadyugarán activamente:

I. Los propietarios, poseedores o responsables y empleados de los locales, establecimientos cerrados, así como de los vehículos de transporte público de pasajeros a los que se refiere esta Ley;

II. Las autoridades educativas y las asociaciones de padres de familia de las escuelas e instituciones escolares públicas o privadas;

III. Los usuarios de los espacios cerrados de acceso al público como oficinas, establecimientos mercantiles, industrias y empresas, que en todo momento podrán exigir el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley;

IV. Los órganos de control; interno de las diferentes oficinas de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal y Órganos Autónomos, cuando el infractor sea servidor público y se encuentre en dichas instalaciones.

V. Los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal y Órganos Autónomos, auxiliados por el área administrativa correspondiente.

Artículo 4.- En el procedimiento de verificación, impugnaciones y sanciones a las que se refiere la presente Ley será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

**Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:**

**I. Secretaría de Salud:** a la Secretaría de Salud del Distrito Federal;

**II. Seguridad Pública:** a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal;

**III. Ley:** a la Ley de Protección a la Salud de los No fumadores en el Distrito Federal;

**IV. Delegación:** al Órgano Político Administrativo que se encuentra en cada una de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal;

**V. Fumador Pasivo:** a quien de manera involuntaria inhala el humo exhalado por el fumador y/o generado por la combustión del tabaco de quienes sí fuman;

**VI. No fumadores:** a quienes no tienen el hábito de fumar; y

**VII. Policía del Distrito Federal:** elemento de la policía adscrita al Gobierno del Distrito Federal.

**VIII. Espacio cerrado de acceso al público:** Es todo aquel en el que hacia su interior no circula de manera libre el aire natural. Las ventanas, puertas, ventilas y demás orificios o perforaciones en delimitaciones físicas no se considerarán espacios para la circulación libre de aire natural;

IX. Publicidad del tabaco: Es toda forma de comunicación, recomendación o acción comercial con el fin o el efecto de promover directa o indirectamente un producto de tabaco o el uso o consumo del mismo;

X. Industria tabacalera: abarca a los procesadores, fabricantes, importadores, exportadores y distribuidores de productos de tabaco;

XI. Productos de tabaco: considera los bienes preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a atraer la atención y suscitar el interés de los consumidores; y

XII. Patrocinio del tabaco: es toda forma de aportación o contribución directa o indirecta a cualquier acto, actividad o persona con el fin o efecto de promover un producto de tabaco.

## **TÍTULO SEGUNDO**

### **ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD**

#### **Capítulo Primero**

#### **De la Distribución de Competencias y de las Atribuciones**

Artículo 6.- El Gobierno del Distrito Federal, a través de las instancias administrativas correspondientes, en sus respectivos ámbitos de competencia, ejercerán las funciones de vigilancia, inspección y aplicación de sanciones que correspondan en el ámbito de su competencia, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conocer de las denuncias presentadas por los ciudadanos o usuarios, cuando no se respete la prohibición de fumar, en los términos establecidos en la presente Ley;

II. Ordenar de oficio o por denuncia ciudadana, la realización de visitas de verificación en los establecimientos mercantiles, oficinas, industrias y empresas, así como en las instalaciones de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal y de los Órganos Autónomos del Distrito Federal, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley;

III. Sancionar según su ámbito de competencia a los propietarios o titulares de los establecimientos mercantiles, oficinas, industrias y empresas que no cumplan con las disposiciones de esta Ley;

IV. Sancionar a los particulares que, al momento de la visita, hayan sido encontrados consumiendo tabaco en los lugares en que se encuentre prohibido, siempre y cuando se les invite a modificar su conducta y se nieguen a hacerlo;

V. Informar a los órganos de control interno de las oficinas o instalaciones que pertenezcan a los Órganos de Gobierno del Distrito Federal o a los Órganos Autónomos del Distrito Federal, la violación a la Ley Federal, en razón de su jurisdicción, de los servidores públicos, a efecto de que se inicien los procedimientos administrativos correspondientes; y

VI. Las demás que le otorgue la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 7.- Son atribuciones de la Secretaría de Salud:

- I. Llevar a cabo en coordinación con la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, la operación del Programa contra el Tabaquismo;
  
- II. Llevar a cabo campañas para la detección temprana y atención oportuna del fumador;
  
- III. Promover con las autoridades educativas la inclusión de contenidos a cerca del tabaquismo en programas y materiales educativos de todos los niveles;
  
- IV. La orientación a la población sobre los riesgos a la salud por el consumo de tabaco y de los beneficios por dejar de fumar;
  
- V. Diseñar el manual de letreros y/o señalamientos preventivos, informativos o restrictivos, que serán colocados al interior de los establecimientos mercantiles, oficinas, industrias y empresas, así como en las oficinas de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal y de los Órganos Autónomos del Distrito Federal, para prevenir el consumo de tabaco y establecer las prohibiciones pertinentes, mismos que deberán contener iconografía relativa a los riesgos y consecuencias del tabaquismo;
  
- VI. Realizar en conjunto con la iniciativa privada campañas permanentes de información, concientización y difusión para prevenir el uso y consumo de tabaco y la exposición a su humo;
  
- VII. Promover e impulsar la participación de la comunidad para la prevención y atención del tabaquismo;

VIII. Promover los acuerdos necesarios para la creación de los centros delegacionales contra el tabaquismo;

IX. Promover la creación de clínicas y servicios para la atención del fumador;

X. Promover la participación de las comunidades indígenas, en la elaboración y puesta en práctica de programas para la prevención del tabaquismo;

XI. Establecer políticas para prevenir y reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo del tabaco, así como la adicción a la nicotina con un enfoque de género;

XII. Realizar conjuntamente con las autoridades de educación del Distrito Federal campañas educativas permanentes que induzcan a reducir el uso y consumo de tabaco;

XIII. Celebrar convenios de coordinación y apoyo con la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y otras instituciones de gobierno para la atención de los problemas relativos al tabaquismo; y

XIV. Las demás que le otorgue la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 8.- Son atribuciones de Seguridad Pública las siguientes:

I. Poner a disposición del Juez Cívico competente en razón del territorio, a las personas físicas que hayan sido sorprendidas fumando tabaco

en cualquiera de sus presentaciones, en algún lugar prohibido, siempre que hayan sido conminados a modificar su conducta y se nieguen a hacerlo;

II. Poner a disposición del Juez Cívico competente en razón de territorio, a las personas físicas que hayan sido denunciadas, ante algún policía del Distrito Federal, por incumplimiento a esta Ley.

Para el caso de establecimientos mercantiles, oficina, industria o empresa, Seguridad Pública procederá a petición del titular o encargado de dichos lugares; y

III. Las demás que le otorguen esta y demás disposiciones jurídicas.

Las atribuciones a que se refiere este artículo serán ejercidas por Seguridad Pública, a través de la policía del Distrito Federal, quienes al momento de ser informados de la comisión de una infracción, por el titular, encargado o responsable del establecimiento mercantil, oficina, industria, empresa o de la instalación del Gobierno del Distrito Federal o de sus Órganos Autónomos que corresponda, invitarán al infractor a modificar su conducta, a trasladarse a las áreas donde se puede fumar, en el caso de que existan, o a abandonar el lugar y en caso de no acatar la indicación, pondrán a disposición del Juez Cívico que se trate, al infractor.

Artículo 9.- Son atribuciones de los Jueces Cívicos las siguientes:

I. Conocer de las infracciones realizadas por las personas físicas que pongan a disposición la policía del Distrito Federal; y

II. Aplicar las sanciones que se deriven del incumplimiento de esta Ley.

Para el procedimiento de sanción, que sea competencia del Juez Cívico, se seguirá lo establecido en la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

## **Capítulo Segundo**

### **Programa Contra el Tabaquismo**

Artículo 9 Bis.- Las acciones para la ejecución del programa contra el tabaquismo se ajustarán a lo dispuesto en este capítulo, sin perjuicio de lo que establezcan las demás disposiciones aplicables.

El programa contra el tabaquismo incluirá acciones tendientes a prevenir, tratar, investigar e informar sobre los daños que producen a la salud el consumo de tabaco y el humo del tabaco.

Artículo 9 Ter.- La prevención del tabaquismo tiene carácter prioritario, haciendo énfasis en la infancia y la adolescencia, con enfoque de género, y comprenderá las siguientes acciones:

I. La promoción de la salud, que considerará el desarrollo de actitudes que favorezcan estilos de vida saludables en la familia, la escuela, el trabajo y la comunidad;

II. La orientación a la población sobre los riesgos a la salud por el consumo de tabaco y la exposición a su humo;

III. La orientación a la población para que se abstenga de fumar;

IV. La detección temprana del fumador y su atención oportuna;

V. La promoción de espacios libres de humo de tabaco;

VI. El fortalecimiento de la vigilancia sobre el cumplimiento de la regulación sanitaria relativa a las restricciones para la venta de productos derivados del tabaco; y

VII. El establecimiento de políticas tendientes a disminuir el acceso a los productos derivados del tabaco.

Artículo 9 Quáter.- El tratamiento del tabaquismo comprenderá las acciones tendientes a:

I. Conseguir que las personas que lo deseen puedan abandonar el tabaquismo;

II. Reducir los riesgos y daños causados por el consumo de tabaco y la exposición a su humo;

III. Abatir los padecimientos asociados al consumo de tabaco y la exposición a su humo;

IV. Atender y rehabilitar en su caso a quienes fuman o tengan alguna enfermedad atribuible al consumo de tabaco; e

V. Incrementar el grado de bienestar físico, mental y social tanto del consumidor de tabaco como de su familia y compañeros de trabajo.

**Artículo 9 Quintus.- La investigación sobre el tabaquismo considerará:**

**I. Sus causas, que comprenderá, entre otros:**

- a) Los factores de riesgo individual y social;
- b) Los problemas de salud y sociales asociados con el consumo de tabaco y la exposición a su humo;
- c) La magnitud, características, tendencias y alcances del problema;
- d) Los contextos socioculturales del consumo; y
- e) Los efectos de la publicidad, promoción y patrocinio sobre el consumo y permisividad social ante éste.

**II. El estudio de las acciones para controlarlo, que comprenderá, entre otros:**

- a) La valoración de las medidas de prevención, tratamiento, regulación y control sanitario;
- b) La información sobre:
  - 1. La dinámica del problema del tabaquismo;
  - 2. La prevalencia del consumo de tabaco y de la exposición a su humo;

3. Las necesidades y recursos disponibles para realizar las acciones de prevención, tratamiento y control del consumo de tabaco;
  4. La conformación y tendencias de la morbilidad y mortalidad atribuibles al tabaco;
  5. El cumplimiento de la regulación sanitaria en la materia;
  6. El impacto económico del tabaquismo;
  7. El impacto ecológico de la producción, el procesamiento y el consumo del tabaco, y
- c) El conocimiento de los riesgos para la salud asociados al consumo de tabaco y a la exposición a su humo.

La información a que se refiere el presente artículo deberá integrarse en el sistema de información sobre adicciones.

## **TÍTULO TERCERO**

### **MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN A LOS NO FUMADORES**

#### **Capítulo Primero**

#### **Prohibiciones**

Artículo 10.- En el Distrito Federal queda prohibida la práctica de fumar en los siguientes lugares:

- I. En todos los espacios cerrados de acceso al público, oficinas, establecimientos mercantiles, industrias y empresas;

II. En elevadores y escaleras interiores de cualquier edificación;

III. En los establecimientos particulares y públicos en los que se proporcione atención directa al público, tales como oficinas bancarias, financieras, comerciales o de servicios;

IV. En las oficinas de cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública del Distrito Federal y de los Órganos Autónomos del Distrito Federal, oficinas, juzgados o instalaciones del Órgano Judicial, y oficinas administrativas, auditorios, módulos de atención, comisiones o salas de juntas del Órgano Legislativo del Distrito Federal;

V. En hospitales, clínicas, centros de salud, consultorios, centros de atención médica públicos, sociales o privados, salas de espera, auditorios, bibliotecas, escuelas y cualquier otro lugar cerrado de las instituciones médicas y de enseñanza;

VI. En unidades destinadas al cuidado y atención de niños y adolescentes, personas de la tercera edad y personas con capacidades diferentes;

VII. Bibliotecas Públicas, Hemerotecas o Museos;

VIII. Instalaciones deportivas;

IX. En centros de educación inicial, básica, media superior y superior, incluyendo auditorios, bibliotecas, laboratorios, instalaciones deportivas, patios salones de clase, pasillos y sanitarios;

X. En los cines, teatros, auditorios y todos los espacios cerrados en donde se presenten espectáculos de acceso público;

X Bis.- En los establecimientos mercantiles dedicados al hospedaje, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley;

X Ter.- En los establecimientos mercantiles y espacios cerrados donde se expendan al público alimentos y bebidas para su consumo en el lugar;

XI. En los vehículos de transporte público de pasajeros, urbano, suburbano incluyendo taxis, que circulen en el Distrito Federal;

XII. En los vehículos de transporte escolar o transporte de personal; y

XIII. En espacios cerrados de trabajo y en sitios de concurrencia colectiva; y

XIV. En cualquier otro lugar que en forma expresa determine la Secretaría de Salud.

Los propietarios, poseedores o responsables de los establecimientos mercantiles, oficinas, industrias y empresas en los cuales está prohibido fumar serán sancionados económicamente por permitir, tolerar o autorizar que se fume.

Artículo 11.- Derogado.

Artículo 12.- La publicidad de tabaco que incluye espectaculares, murales, paradas y estaciones de transportes y mobiliario urbano deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley General de Salud y en el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad.

Artículo 12 bis.- Derogado.

## **Capítulo Segundo De las Obligaciones**

Artículo 13.- Es obligación de los propietarios, encargados o responsables de los establecimientos mercantiles en los que se expendan al público alimentos o bebidas para su consumo en el lugar, respetar la prohibición de no fumar en los mismos.

Los usuarios de tales lugares están obligados a observar lo establecido en el párrafo anterior.

Artículo 14.- En los edificios, establecimientos mercantiles, médicos, industriales, de enseñanza e instalaciones de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal y Órganos Autónomos del Distrito Federal, que cuenten con áreas de servicio al aire libre se podrá fumar sin restricción alguna, siempre y cuando el humo derivado del tabaco no invada los espacios cerrados de acceso al público.

Artículo 15.- En los establecimientos dedicados al hospedaje, se destinará para las personas fumadoras un porcentaje de habitaciones que no podrá ser mayor al 25 por ciento del total de las mismas.

Las habitaciones para fumadores y no fumadores, deberán estar identificadas permanentemente con señalamientos y avisos en lugares visibles al público asistente, dichos señalamientos y avisos deberán apegarse a los criterios que para el efecto emita la Secretaría de Salud, así como contar con las condiciones mínimas siguientes:

- I. Estar aislada físicamente de las áreas de no fumadores;
- II. Tener un sistema de extracción y purificación hacia el exterior;
- III. Ubicarse, de acuerdo con la distribución de las personas que ahí concurren, por piso, área o edificio;
- IV. Realizar una difusión permanente sobre los riesgos y enfermedades que son causadas por el consumo de tabaco, de conformidad con lo que al efecto determine la Secretaría de Salud, y
- V. Sin acceso a ellas con menores de edad.

Las secciones para fumadores a que se refiere el presente artículo no podrán utilizarse como un sitio de recreación.

En el caso de que por cualquier circunstancia no sea posible cumplir con los preceptos a que se refiere el presente artículo, la prohibición de fumar será aplicable al total del inmueble, local o establecimiento.

Artículo 16.- Los propietarios, poseedores o responsables de los establecimientos mercantiles, oficinas, industrias o empresas de que se trate, serán responsables en forma subsidiaria con el infractor, si existiera alguna persona fumando fuera de las áreas destinadas para ello.

El propietario o titular del establecimiento mercantil, oficina, industria o empresa, o su personal, deberá exhortar, a quien se encuentre fumando, a que se abstenga de hacerlo; en caso de negativa se le invitará a abandonar las instalaciones; si el infractor se resiste a dar cumplimiento

al exhorto, el titular o sus dependientes solicitarán el auxilio de algún policía, a efecto de que ponga al infractor a disposición del juez cívico competente.

La responsabilidad de los propietarios, poseedores o administradores, a que se refiere el presente artículo terminará en el momento en que el propietario o titular del local o establecimiento dé aviso a la policía del Distrito Federal.

Los mecanismos y procedimientos que garanticen la eficacia en la aplicación de la medida referida en el párrafo anterior, quedarán establecidos en el reglamento respectivo que al afecto se expida.

Artículo 17.- Las personas físicas que violen lo previsto en este capítulo, después de ser conminadas a modificar su conducta, cuando no lo hicieren podrán ser puestas a disposición del Juez Cívico correspondiente, por cualquier policía del Distrito Federal.

Artículo 18.- Los propietarios, poseedores o responsables de los vehículos a que se refiere las fracciones XI y XII, del artículo 10, deberán fijar, en el interior y exterior de los mismos, letreros, logotipos o emblemas que indiquen la prohibición de fumar, en caso de que algún pasajero se niegue a cumplir con la prohibición, se le deberá exhortar a que modifique su conducta o invitarlo a que abandone el vehículo, en caso de negativa, se dará aviso a algún policía, a efecto de que sea remitido con el Juez Cívico correspondiente.

Los conductores de los vehículos que no acaten las disposiciones del presente ordenamiento, deberán ser reportados en forma semanal a la Secretaría de Transportes y Vialidad, a través del Juzgado Cívico

que reciba la denuncia, para que ésta implemente las correcciones disciplinarias correspondientes, sin perjuicio de las sanciones que establece esta Ley.

**Artículo 19.-** Los alumnos, maestros, integrantes de las asociaciones de padres de familia de las escuelas e instituciones educativas, sean públicas o privadas, podrán coadyuvar de manera individual o colectiva en la vigilancia, para que se cumpla con la prohibición de fumar en las aulas, bibliotecas, auditorios y demás instalaciones a las que deban acudir los alumnos, y el personal docente de las respectivas instituciones educativas, pudiendo dar aviso a algún policía, para que estos sean quienes pongan a disposición del Juez Cívico, a la persona o personas que incumplan con este ordenamiento.

**Artículo 20.-** En los locales cerrados y establecimientos en los que se expenden alimentos y bebidas para su consumo en el lugar, los propietarios, poseedores o responsables de la negociación deberán colocar dentro de los mismos en lugares visibles letreros y señalamientos relativos a la prohibición de fumar.

### **Capítulo Tercero**

#### **De los Órganos de Gobierno del Distrito Federal**

**Artículo 21.-** Derogado.

**Artículo 22.-** Las personas físicas que no sean servidores públicos, y que no respeten las disposiciones de la presente Ley cuando se encuentren en un edificio público, y después de ser conminadas a modificar su conducta o abandonar el lugar, cuando no lo hicieren podrán ser puestas

de inmediato a disposición del Juez Cívico, por cualquier policía del Distrito Federal.

Artículo 23.- Los Órganos de Gobierno y Autónomos del Distrito Federal, instruirán a los titulares de cada una de sus dependencias, unidades administrativas, órganos, entidades o similar que estén adscritos a ellos, para que en sus oficinas, sanitarios, bodegas o cualquier otra instalación, sean colocados los señalamientos que determine la Secretaría de Salud, respecto a la prohibición de fumar.

Artículo 24.- Todas aquellas concesiones o permisos que otorgue el Gobierno del Distrito Federal y cuyo objeto sea brindar algún servicio al público, en la concesión se establecerán los mecanismos necesarios para que se dé cumplimiento a la presente Ley.

Artículo 25.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá garantizar, que los recursos económicos que se recauden por la imposición de sanciones derivadas del incumplimiento a la presente Ley, sean canalizados a la ejecución de acciones para la prevención y tratamiento de enfermedades atribuibles al tabaco o para llevar a cabo acciones de control epidemiológico o sanitario e investigaciones sobre el tabaquismo y sus riesgos.

Artículo 26.- Los funcionarios y servidores públicos que violen lo dispuesto en la presente Ley serán sancionados por el órgano de control interno que les corresponda.

## **TÍTULO CUARTO DE LAS SANCIONES**

### **Capítulo Primero De los Tipos de Sanciones**

Artículo 27.- La contravención a las disposiciones de la presente Ley, será considerada falta administrativa, y dará lugar a la imposición de una multa, y en caso de existir reincidencia un arresto por 36 horas.

Artículo 28.- Para la fijación de la multa, que deberá hacerse entre el mínimo y máximo establecido, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción concreta, las condiciones económicas de la persona física o moral a la que se sanciona, la reincidencia y demás circunstancias que sirvan para individualizar la sanción.

I. La gravedad de la infracción concreta;

II. Las condiciones económicas de la persona física o moral a la que se sanciona;

III. La reincidencia; y

IV. Las demás circunstancias que sirvan para individualizar la sanción.

Artículo 29.- Las sanciones administrativas podrán consistir en:

I. Multa;

II. Suspensión temporal del servicio;

III. Clausura definitiva del servicio, en cuyo caso quedarán sin efecto las autorizaciones que se hubieran otorgado al establecimiento; y

IV. Arresto por 36 horas.

En el caso de reincidencia, se aplicará el doble del monto de la sanción impuesta, en caso de repetir la conducta sancionada, procede arresto hasta por 36 horas.

## **Capítulo Segundo**

### **Del Monto de las Sanciones**

Artículo 30.- Se sancionará con multa equivalente de diez a treinta días de salario mínimo diario general vigente, a las personas que fumen en los lugares que prohíbe el presente ordenamiento; la multa será impuesta por el Juez Cívico correspondiente, y será puesto a disposición de éste, por cualquier policía del Distrito Federal.

Artículo 31.- A los propietarios, poseedores o responsables de los establecimientos mercantiles que no cumplan con las disposiciones de la presente Ley, serán sancionados conforme a las disposiciones de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Artículo 32.- Se sancionará con multa equivalente de treinta a cien días de salario mínimo diario general vigente al titular de la concesión o permiso cuando se trate de vehículos de transporte público de pasajeros; en el caso de que no fijen las señalizaciones a que se refiere esta Ley, o toleren o permitan la realización de conductas prohibidas por esta Ley.

En los casos de reincidencia en el periodo de un año, se aplicará hasta el doble de la sanción originalmente impuesta; en caso de segunda reincidencia, procederá la revocación de la concesión o permiso.

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Túrnese al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, para su mayor difusión.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Para la exacta observancia y aplicación de esta Ley el Jefe de Gobierno del Distrito Federal expedirá el o los reglamentos correspondientes, mismos que deberán expedirse y publicarse a más tardar dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de ésta.

**ARTÍCULO CUARTO.-** La Secretaría de Salud, contará con un plazo de sesenta días naturales, posteriores a la publicación de la Ley, para la elaboración y difusión del manual de señalamientos y avisos que deberán ser colocados en forma obligatoria, para los establecimientos, empresas, industrias y Órganos de Gobierno y Órganos Autónomos ha que hace referencia el presente ordenamiento.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Una vez establecido el manual de señalamientos y avisos, la Secretaría de Salud del Distrito Federal difundirá su contenido, a través de las cámaras empresariales e industriales, medios masivos de comunicación y Delegaciones.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Todos los establecimientos mercantiles, empresas, industrias, Órganos de Gobierno del Distrito Federal y Órganos Autónomos del Distrito Federal a que se refiere la presente Ley, contarán con un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la publicación del presente ordenamiento, para cumplir con todos los requerimientos de éste.

**ARTÍCULO SEPTIMO.-** Se abroga el Reglamento para la Protección a los No Fumadores en el Distrito Federal.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre del año dos mil tres. POR LA MESA DIRECTIVA: DIP. LORENA VILLAVICENCIO AYALA, PRESIDENTA.- DIP. GABRIELA GONZÁLEZ MARTÍNEZ, SECRETARIA.- DIP. JUVENTINO RODRÍGUEZ RAMOS, SECRETARIO.-FIRMAS.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67 fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los trece días del mes de enero de dos mil cuatro. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LIC. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.-FIRMA.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ.- FIRMA.- LA SECRETARIA DE SALUD, ASA EBBA CHRISTINA LAURELL.- FIRMA.

**TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2007.**

**PRIMERO.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un plazo no mayor a 60 días naturales, deberá realizar las adecuaciones legales correspondientes a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, a fin de armonizar su contenido con las reformas de este decreto.

**SEGUNDO.-** Las presentes reformas a la Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal, entrarán en vigor al día siguiente de la entrada en vigor de las adecuaciones legales a que se refiere el artículo Primero Transitorio del presente decreto.

**TERCERO.-** El Gobierno del Distrito Federal deberá expedir el Reglamento correspondiente a la presente Ley en un plazo no mayor a 60 días naturales de la entrada en vigor de las presentes reformas.

**CUARTO.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal considerará en el Presupuesto de Egresos 2008, una partida presupuestal para promover la creación de los centros delegacionales contra el tabaquismo y para las clínicas y servicios para la atención de fumador, previstos en el artículo 7 fracciones VIII y IX de esta Ley.

**TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL Y SE REFORMA LA LEY DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 11 DE ENERO DE 2008.**

**PRIMERO.-** Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**SEGUNDO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**TERCERO.-** Publíquese para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

**CUARTO.-** Los Titulares de los Establecimientos Mercantiles de coexistencia con fumadores, contarán con un plazo de seis meses a partir de que entre en vigor el presente decreto para hacer las modificaciones correspondientes. Una vez recibida la solicitud de acondicionamiento para llevar a cabo la separación física entre fumadores y no fumadores por parte del Titular del Establecimiento, las autoridades delegacionales deberán responder a la misma en un plazo máximo que no exceda de 48 horas. En caso de que el Titular del Establecimiento no sea notificado de la respuesta a su solicitud, se entenderá que la misma es procedente, sin mayor trámite.

**TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN LA LEY DE PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES DEL DISTRITO FEDERAL Y LA LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 4 DE MARZO DE 2008.**

**PRIMERO.-** Publíquese en el Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días siguientes a los de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**TERCERO.-** Se deroga el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y se reforma la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de enero del 2008.

**CUARTO.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Gobierno del Distrito Federal implementarán una campaña permanente para dar a conocer los derechos y obligaciones que se derivan por la entrada en vigor del presente Decreto. En dicha campaña no podrán emplearse colores partidistas y se pondrá énfasis para que los adultos no fumen dentro de un vehículo cuando vaya un menor adentro.





Información estadística sobre los indicadores de la inflación en México. Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) e Índice Nacional de Precios Productor (INPP).

Escenario para la economía de México que prevé el Banco de México en 2008:

- Crecimiento del PIB real entre 2.40 y 2.90 por ciento.
- Incremento de 530 mil plazas laborales (número de trabajadores asegurados en el IMSS).
- Ubicación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en alrededor de 1 punto porcentual.

## Inflación

• Inflación revisada al alza para los resultados de los últimos tres trimestres de 2008 y el primero de 2009.

### Proyecciones de Inflación

(Variación % Anual)

México	2006	2007	2008*
	3.6	4.0	3.8

\*Pronóstico

### Proyecciones de Crecimiento

(Variación % Anual)

México	2006	2007	2008*
	4.8	3.3	2.0

\*Pronóstico

Fuente:

Informe sobre la inflación enero-marzo 2008, Banco de México.

<http://www.banxico.org.mx/PortalesEspecializados/inflacion/inflacion.html>

## Año 2007

Inflación medida por:		enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio
INPC índice general	Mensual	0.52	0.28	0.22	-0.06	-0.49	0.12
	Acumulada en el año	0.52	0.80	1.02	0.96	0.46	0.58
	Anual	3.98	4.11	4.21	3.99	3.95	3.98

INPC subyacente (nueva definición) <sup>1/</sup>	Mensual	0.48	0.40	0.31	0.20	0.21	0.30
	Acumulada en el año	0.48	0.88	1.19	1.38	1.60	1.90
	Anual	4.03	4.09	3.98	3.82	3.88	3.86

INPC no subyacente (nueva definición)	Mensual	0.63	-0.04	-0.03	-0.76	-2.42	-0.38
	Acumulada en el año	0.63	0.58	0.55	-0.21	-2.62	-2.99
	Anual	3.85	4.18	4.84	4.47	4.13	4.33

INPP mercancías excluyendo petróleo	Mensual	0.23	0.41	0.67	0.12	-0.69	0.19
	Acumulada en el año	0.23	0.64	1.31	1.43	0.73	0.92
	Anual	6.56	6.56	6.56	5.39	3.33	2.41

INPP mercancías y servicios excluyendo petróleo	Mensual	0.26	0.40	0.41	0.11	-0.29	0.57
	Acumulada en el año	0.26	0.66	1.07	1.19	0.89	1.46
	Anual	5.14	5.21	5.14	4.30	3.25	3.18

Definición Anterior:		enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio
INPC subyacente <sup>2/</sup>	Mensual	0.50	0.41	0.32	0.20	0.22	0.30
	Acumulada en el año	0.50	0.91	1.24	1.45	1.67	1.98
	Anual	3.89	3.95	3.83	3.66	3.73	3.70

INPC no subyacente	Mensual	0.54	0.02	0.00	-0.60	-1.94	-0.26
	Acumulada en el año	0.54	0.57	0.56	-0.04	-1.98	-2.24
	Anual	4.17	4.44	4.98	4.67	4.40	4.58

<sup>1/</sup> Este indicador incluye los subíndices de Mercancías y Servicios. El subíndice de Mercancías lo integran los grupos: Alimentos procesados, bebidas, tabaco y Otras mercancías. El subíndice de Servicios lo integran los grupos: Vivienda (habitación), Educación (colegiaturas) y Otros servicios.

<sup>2/</sup> Esta definición del indicador Subyacente excluye al grupo de la educación (Colegiaturas).

Para ver detalles sobre la definición de estos indicadores véase el Informe sobre la Inflación Jul-Sep. 2007, Anexo 1, pp.53-57.

## Año 2008

Inflación medida por:		enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio
INPC índice general	Mensual	0.46	0.30	0.72	0.23	-0.11	0.41
	Acumulada en el año	0.46	0.76	1.49	1.72	1.61	2.03
	Anual	3.70	3.72	4.25	4.55	4.95	5.26

INPC subyacente (nueva definición) <sup>1/</sup>	Mensual	0.40	0.47	0.50	0.41	0.50	0.45
	Acumulada en el año	0.40	0.87	1.38	1.79	2.30	2.75
	Anual	4.06	4.14	4.34	4.56	4.86	5.02

INPC no subyacente (nueva definición)	Mensual	0.64	-0.19	1.34	-0.26	-1.78	0.32
	Acumulada en el año	0.64	0.45	1.80	1.53	-0.27	0.05
	Anual	2.73	2.58	3.99	4.51	5.19	5.94

INPP mercancías excluyendo petróleo	Mensual	0.84	1.11	1.03	0.74	0.43	0.60
	Acumulada en el año	0.84	1.96	3.02	3.78	4.23	4.85
	Anual	4.32	5.05	5.43	6.08	7.29	7.72

INPP mercancías y servicios excluyendo petróleo	Mensual	0.60	0.70	0.76	0.51	0.35	0.75
	Acumulada en el año	0.60	1.31	2.08	2.59	2.95	3.72
	Anual	3.92	4.23	4.59	5.01	5.68	5.87

Definición Anterior:		enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio
INPC subyacente <sup>2/</sup>	Mensual	0.41	0.50	0.54	0.43	0.53	0.47
	Acumulada en el año	0.41	0.91	1.45	1.89	2.43	2.92
	Anual	3.90	4.00	4.22	4.46	4.79	4.96

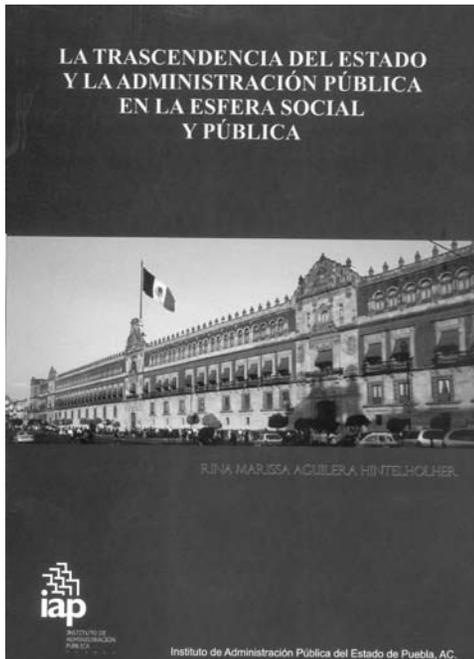
INPC no subyacente	Mensual	0.58	-0.11	1.10	-0.19	-1.42	0.29
	Acumulada en el año	0.58	0.47	1.57	1.38	-0.06	0.23
	Anual	3.30	3.16	4.31	4.73	5.29	5.88

<sup>1/</sup> Este indicador incluye los subíndices de Mercancías y Servicios. El subíndice de Mercancías lo integran los grupos: Alimentos procesados, bebidas, tabaco y Otras mercancías. El subíndice de Servicios lo integran los grupos: Vivienda (habitación), Educación (colegiaturas) y Otros servicios.

<sup>2/</sup> Esta definición del indicador Subyacente excluye al grupo de la educación (Colegiaturas).

Para ver detalles sobre la definición de estos indicadores véase el Informe sobre la Inflación Jul-Sep. 2007, Anexo 1, pp.53-57.





### **La trascendencia del *Estado y la Administración Pública en la esfera social y pública***

**Noé Pérez Bello\***

Con la aceleración de los procesos sociales y públicos de la vida contemporánea, las instituciones modernas desempeñan un papel fundamental en la estructura de la sociedad actual; por tanto, el Estado moderno y la Administración pública se convierten en las instituciones más importantes y responsables para conducir, asegurar y conservar las relaciones y vínculos entre los agentes sociales y económicos para lograr el bienestar basado en el interés colectivo.

Por tanto, el Estado y la Administración Pública deben estudiarse y comprenderse por medio de nuevas categorías y conceptos que los acreditan como instituciones centrales de la modernidad, donde su evolución y desarrollo está determinado por el propio desenvolvimiento de las esferas social y pública en condiciones de cambio permanente e interrelacionado con la complejidad de la vida asociada.

En este sentido, el libro de la maestra Rina Aguilera Hintelholher, *La trascendencia del Estado y la Administración en la esfera social y pública* escrito con rigor teórico y metodológico publicado por el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla en 2007, analiza, explora y argumenta cómo el Estado moderno y la Administración pública se transforman con base en las modificaciones que sufre la vida

*\* Secretario Académico del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*

colectiva y explica los nuevos elementos y condiciones que caracterizan de manera específica a ambas instituciones para que trasciendan en el tiempo y espacio modernos.

La estructura de la obra denota un amplio conocimiento del tema de investigación, al distribuir, ordenar y articular las partes conspicuas que se vinculan para lograr dilucidar las interrogantes que plantea el estudio de temas complejos actuales como: el fundamento político del Estado y su manifestación en la vida económica y administrativa; el papel significativo del Estado y la Administración pública en las tareas sociales que se originan en el contexto de la esfera pública; la demarcación institucional del Estado y el mercado en la nueva relación con la sociedad; la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática en ámbitos que generan mayores posibilidades de regulación, coordinación, cooperación, distribución y calidad de vida; la responsabilidad de la Administración pública bajo criterios de ética, transparencia y rendición de cuentas; de mecanismos reformadores, de innovación tecnológica y de políticas públicas.

Asimismo, el libro explica sin duda, un tema de actualidad al estudiar al Estado y la Administración pública como instituciones fundamentales e insustituibles de la sociedad contemporánea y son analizadas y explicadas por la maestra Aguilera, por medio de un enfoque publiadministrativo, con criterio amplio y abierto a diversas áreas de conocimiento y con elementos disciplinarios que manifiestan precisamente el vigor teórico y metodológico de la Administración pública.

Es un libro de actualidad porque también permite valorar los novedosos horizontes y diversas opciones de estudio y temas de investigación de la Administración pública para comprenderla como un objeto de conocimiento, como un mecanismo de acción que nunca se detiene y

como una relación que tiene con la sociedad lo que posibilita y concreta las tareas gubernamentales en el contexto social y público.

Respecto al contexto general del estudio de la maestra Aguilera, se pueden señalar tres características importantes entre otras, y que cualifican este interesante libro:

- 1.- La importancia y actualidad del trabajo.
- 2.- La aportación conceptual al estudio de la Administración pública.
- 3.- El esfuerzo de investigación, académico y profesional de la autora.

En relación a la primera característica, el trabajo de la maestra Aguilera tiene una importancia relevante porque trata de una manera puntual y explícita la formación y el desarrollo de dos instituciones trascendentes de la sociedad moderna: el Estado y la Administración pública, que son responsables precisamente de conservar y ampliar los espacios de convivencia en la esfera social y pública.

Es importante, además, porque abre perspectivas diferentes para el estudio y la comprensión del Estado moderno como un artefacto social y fundamental de la vida moderna, entre las cuales se distinguen: el contexto del liberalismo político y el Estado de derecho que son el sustrato de la sociedad moderna, misma que proclama los valores de la democracia a partir del siglo XVIII.

Es importante también, porque demuestra que las instituciones sociales son perfectibles en función de su vinculación e interdependencia con otras, es decir, que las acciones que realizan el Estado y la Administración

pública no son autárquicas ni aisladas; por el contrario, son producto de su tiempo y espacio, histórico y político, y son realidad por su estrecha relación con la sociedad, el mercado y la vida económica.

Es importante y actual porque muestra como el Estado y la Administración pública tienen naturaleza política, contenido económico, compromiso y responsabilidad social que no pueden evadir, lo cual los vincula estructuralmente con aspectos importantes de la esfera social y pública, como son, entre otros, los derechos del hombre y del ciudadano en un gobierno democrático, la tolerancia, la pluralidad, la civilidad, la calidad de vida, la educación, la participación y la representación. Todos estos temas son abordados y explicados magistralmente en el contenido del libro.

La segunda característica, referida a la propuesta y aportación conceptual, realza y engrandece el estudio al categorizar términos importantes de la vida colectiva contemporánea sin los cuales no es posible denotar y entender la acción de la Administración pública como una institución catalizadora de la nueva y compleja relación del Estado y la sociedad.

En este sentido, los conceptos elaborados y utilizados para el estudio del Estado y la Administración pública como: gobernabilidad, ciudadanía, ética, rendición de cuentas, transparencia, publicidad, servicio público, innovación gubernamental, entre otros, se convierten en valiosos instrumentos cognitivos y aplicativos que permiten entender la realidad política, social y pública, en la cual el Estado y la Administración pública tienen una responsabilidad ineludible con la conservación y el desarrollo de la sociedad en un entorno de convivencia democrática.

Como tercera característica el libro de la maestra Rina Marissa Aguilera Hintelholher es un trabajo digno de elogio y reconocimiento por el gran esfuerzo que realiza para concretar una investigación seria, profunda y amplia; realizada con un sólido sustento teórico y metodológico en la perspectiva de nuevos mecanismos que determinan y definen el aspecto dinámico e instrumental de la Administración pública.

El valor académico del libro es incuestionable, pues sin duda resulta una investigación de consulta obligada que incita a la reflexión de quienes se preocupan y ocupan del estudio y el carácter disciplinario de la Administración pública.

Asimismo, el contenido del trabajo refleja una rigurosa y honesta actitud y aptitud profesional de la maestra Aguilera en la utilización selectiva y metódica de importante bibliografía y sobretodo la inclusión agregada de su gran experiencia, que le atribuyen los más de cinco lustros, que tiene como académica y funcionaria de la Universidad Nacional Autónoma de México.



## Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos 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 apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.  
[www.iapem.org.mx](http://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](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
[abazan@iapem.org.mx](mailto:abazan@iapem.org.mx)

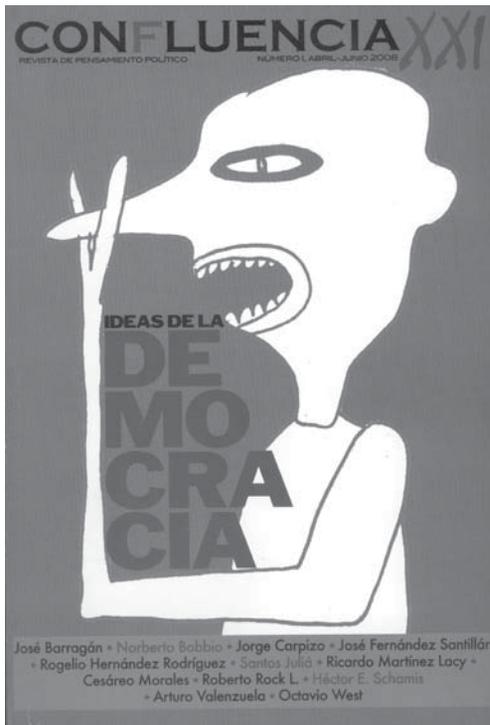




## ÍNDICE



<b>CARTA DEL DIRECTOR</b> 7	41 Un día de clases con niños migrantes ROXANA GONZÁLEZ ESPÍNOZA
<b>MURAL DE OPINIONES</b> 8	Educación pertinente y de calidad, base para una economía competitiva JOSÉ REYES BAEZA TERRAZAS
<b>INTERCULTURALIDAD</b> 10	42 Festival Internacional de Marimbistas
11 Interculturalidad FERNANDO L. SALMERÓN CASTRO	44 Un camino de convivencia intercultural GIL A. DEL VALLE
12 Asignatura indígena para la educación secundaria ALDINO LÓPEZ / ANA L. GALLARDO ALEJANDRA ELIZALDE	46 Innovación en educación intercultural bilingüe JORGE RAMÍREZ / JOSÉ FRANCISCO LARA
15 TIC para fortalecer y difundir las culturas y lenguas indígenas / TEATRIZ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ GERARDO BERUMÉN CAMPOS	50 Políticas educativas para la población indígena ELTY BARTOLO / ROSA MA. GONZÁLEZ
17 Editar para la diversidad M.A. GUADALUPE ESCAMELLA HURTADO	<b>CULTURA</b> 54
19 El enfoque intercultural en la educación y la formación docente en México JAVIER LÓPEZ SÁNCHEZ	54 ¿Qué hacer para leer? JAVIER GONZÁLEZ RUBIO L.
21 Bachillerato intercultural HERMELINDA SCHULZ PÉREZ	57 La migración de los frágoles: El viaje de Teo ENTREVISTA CON WALTER DOERNER
22 Viletas catalanas LUISA MARTÍNEZ GARCÍA	62 El retablo de Elviro Alberto JUAN CARLOS GARCÍA ALVAREZ
<b>PÁGINA K / Precio único del libro</b> 24	<b>HALLAZGOS</b> 69
25 Para democratizar la cultura JOSÉ CARRTERO	<b>miradiz / El otro puerto</b> 76
26 La voz del Senado	<b>UNIVERSIDADES</b> 80
<b>CORTE DE CAJA</b> 28	80 Escritura en lengua indígena: un desafío más allá del alfabeto / LUCÍA PÉREZ MORENO
28 Interculturalidad: materalta educativa	82 Formación y actualización docente para Educación Media Superior / JPH
<b>MUNDOS</b> 34	<b>CONEXIÓN</b> 86
34 Un proyecto continental JEFICA ARAÚCO MARIANI	86 TIC, reforma educativa y crecimiento económico ROBERT B. KOZMA
36 Herramientas cibernéticas RODOLFO M. YEGEA	<b>VOCES PÚBLICAS</b> 90
<b>REPÚBLICA</b> 38	<b>RETRATOS / Letras nacionales</b> 92
38 CONAFE: Educar, a pesar de la dispersión VERÓNICA CAMACHO TREJO	<b>VOZ</b> 94
	94 ¿Cómo investigar con enfoque intercultural? GÜNTER DÍEZ / B. GUADALUPE MENDOZA



## ÍNDICE

8	LAS PRESIDENCIAS LATINOAMERICANAS INTERRUMPIDAS Arturo Valenzuela
20	LA GÉNESIS DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA Ricardo Martínez Lacy
28	REPENSAR LA TRANSICIÓN Y LA TERCERA VÍA José Fernández Santillán
36	DEMOCRACIA Y MOVIMIENTOS SOCIALES Rogelio Hernández Rodríguez
44	SOBERANÍA Y CONSTITUCIÓN José Barragán Barragán
62	¿QUÉ HACEMOS CON LOS PERIÓDICOS? ¿Y SIN ELLOS? Roberto Rock L.
70	LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA CONSTITUYEN UN PODER Jorge Carpizo
82	LA DEMOCRACIA COMO ES Cesáreo Morales
92	POPULISMO, SOCIALISMO E INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Héctor E. Schamis
104	LA DESESTRUCTURACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA, 2001-2006 Octavio West
114	JULIEN BENDA Norberto Bobbio
126	AZAÑA Y LA REPÚBLICA. EL PROCESO DE UNA IDENTIFICACIÓN Santos Juliá
133	UN PAÍS DE LIBROS... SOBRE POLÍTICA



**Indetec**  
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

<b>Ingresos y Finanzas Nacionales</b>	<b>167</b> Impuestos Vigentes en las Entidades Federativas y Distrito Federal Contemplados en las Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas para el 2008
<b>3</b> Transferencia de Recursos de la Secretaría de Agricultura a la Banca de Desarrollo	<b>Colaboración Administrativa</b>
<b>6</b> Política Hacendaria e Ingresos 2008 <i>Xóchitl Livier De la O Hernández</i>	<b>92</b> Las Reformas al CFF en Materia de Devoluciones de Impuestos como Instrumento para Fortalecer la Recaudación <i>Ricardo Hernández Salcedo</i>
<b>Gasto, Contabilidad y Transparencia</b>	<b>102</b> El Impuesto Especial a Juegos con Apuestas y Sorteos 2008 <i>Margarita Navarro Franco</i>
<b>15</b> Gestión para Resultados: Significados e Implicaciones de la Reforma <i>César Botríguez Ledón y Elias Alfonso Rea Azpeitia</i>	<b>118</b> Los Anexos 2 y 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal <i>Manuel Hernández Álvarez</i>
<b>36</b> La Evaluación de Resultados con Base en Indicadores Estratégicos y de Gestión <i>Luz Elvia Rascón Manquero</i>	<b>128</b> Reformas al Decreto de Regularización de Vehículos <i>Raúl Olivares Guillén</i>
<b>85</b> Archivo Contable: Soporte en la Rendición de Cuentas en Baja California <i>Pedro Gutiérrez</i>	<b>Modernización e Innovación</b>
<b>Aportaciones y Transferencias</b>	<b>134</b> Avances en el Programa Integral para Modernización Catastral <i>Elias Alfonso Rea Azpeitia</i>
<b>23</b> EL FADEF: Aspectos Determinantes de su Distribución <i>Alain Dimitrius Izquierdo Reyes</i>	<b>154</b> Pagos de Contribuciones a Través de Medios Electrónicos <i>Fernando Campuzano Granados</i>
<b>Coordinación y Participaciones Federales</b>	<b>Sistema de Pensiones</b>
<b>48</b> Efectos de la Nueva Distribución de Participaciones <i>Ana Isabel López Moguel</i>	<b>141</b> Reforma al Sistema de Pensiones en Coahuila <i>Enrique Nuñez Barba</i>
<b>Ingresos y Finanzas Locales</b>	<b>Coordinación Fiscal</b>
<b>58</b> Administración de las Cuotas de IEPS de Gasolinas y Diesel. La Experiencia de Guanajuato <i>Gustavo Adolfo González Estrada y Diego León Zavala</i>	<b>160</b> Las Nuevas Reglas de Operación de los Grupos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal <i>Mónica Treviño</i>
<b>68</b> Fiscalización de las Aportaciones Federales del Ramo 33 <i>Cecilia Sedas Ortega</i>	<b>Opinión</b>
<b>75</b> La Recaudación por los Servicios de Agua Potable y su Impacto en las Participaciones en 2008 <i>Cesáreo Larios Contreras</i>	<b>168</b> Iniciativas de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género
<b>108</b> Evaluación Socioeconómica de Proyectos: Instrumento para Aprovechar los Recursos Derivados de la Reforma Hacendaria <i>Ramón Castañeda Ortega</i>	



**Contenido**

Algunas Reflexiones en Torno al Catastro en Iberoamerica .....	11
<i>Ma. José Lombart Bosch</i>	
El Catastro en Europa: Organizaciones Supranacionales y Armonización Europea .....	35
<i>Jerónimo Mirón Pérez</i>	
El Catastro en México .....	53
El Catastro en España .....	103
<i>Jesús Miranda Hita</i>	
La Evolución de los Catastros Modernos .....	141
<i>Ian P. Williamson, Australia</i>	
<i>Traducción: Lic. Rebeca Elizalde Hernández</i>	
La Información Catastral, el Dato Único Territorial y la Coordinación Catastro-Registro .....	165
<i>Fermin Muñoz Muñoz y F. Javier Mendizabal Mugica</i>	
La Colección de Precios de Compra-venta y el Reporte de Bienes Inmuebles: Base de la transparencia en los mercados de bienes inmuebles en Alemania .....	191
<i>Dieter Kertscher</i>	
<i>Traducción: Rebeca Elizalde Hernández</i>	
El Catastro y las Plusvalías Urbanas .....	217
<i>Diego Alfonso Erba</i>	
Catastro Argentino: Un Panorama de los Últimos Quince Años .....	231
<i>Mabel Alvarez de López</i>	
Sistematización de la Experiencia Piloto de Sistema de Catastro del Municipio de Soná .....	251
<i>Yon Millán Albistegi</i>	
Actualización y Re-valoración Catastral en la Provincia de Santa Fe .....	301
<i>Hugo A. Zingaretti Osvaldo J. Bonadeo Fernando O. Stullitel</i>	
Estudio sobre el Catastro en Bolivia, Factibilidad Política y Social .....	339
<i>Chemomics Internacional Inc.</i>	

# Perfiles Latinoamericanos

31

Enero-Junio  
2008

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

## ARTÍCULOS • ENSAYOS

*¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales*  
RONALD INGLEHART Y MARITA CARBALLO

*La opinión pública mexicana en el contexto postelectoral de 2006*  
ALEJANDRO MORENO

*El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina*  
MARTA LAMAS

*Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación*  
FRANCISCO VALDÉS UGALDE

*Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de "pueblo" en la retórica de Néstor Kirchner*  
MARÍA ANTONIA MUÑOZ Y MARTÍN RETAMOSO

*La burocratización de las políticas sociales. La administración de programas alimentarios en la Argentina rural*  
LORENA POBLETE

## ENTREVISTA

*La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring*  
POR LIGIA TAVERA FENOLLOSA

*Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America* de Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.)  
POR MARGARITA BATTLE

*El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias, escenarios* de Silvia Dutrénit Bielous (coord.)  
POR KARINA ANSOLABEHERE

*Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas* de Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López y Mota  
POR CARLOS R. RODRÍGUEZ SOLERA

Índice	
<b>ARTÍCULOS</b>	
<b>ENSAYOS</b>	<i>¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales</i> RONALD INGLEHART Y MARITA CARBALLO <b>13</b>
	<i>La opinión pública mexicana en el contexto postelectoral de 2006</i> ALEJANDRO MORENO <b>39</b>
	<i>El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina</i> MARTA LAMAS <b>65</b>
	<i>Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación</i> FRANCISCO VALDÉS UGALDE <b>95</b>
	<i>Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de "pueblo" en la retórica de Néstor Kirchner</i> MARÍA ANTONIA MUÑOZ Y MARTÍN RETAMOZO <b>121</b>
	<i>La burocratización de las políticas sociales. La administración de programas alimentarios en la Argentina rural</i> LORENA PORLETE <b>151</b>

Índice	
<b>ENTREVISTA</b>	<i>La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring</i> POR LIGIA TAVERA FENOLLOSA <b>169</b>
<b>RESERVA</b>	<i>Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America</i> de Gretchen Helmke y Steven Levitsky (editores) <b>179</b> POR MARGARITA BATLLE
	<i>El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias, escenarios</i> de Silvia Dutrenit Bielous (coordinadora) <b>185</b> POR KARINA ANSOLABEHERE
	<i>Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas</i> de Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López y Mota POR CARLOS RAFAEL RODRIGUEZ SOLERA <b>193</b>
	<b>198</b> Directorio de autores

colofón