

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.**

**CONSEJO DIRECTIVO
1997-2000**

Samuel Espejel Diaz González
Presidente

Tomás Ruiz Pérez
Vicepresidente

Julián Angulo Góngora
Marisol del Socorro Arias Flores
Rolando Barrera Zapata
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra
José Chanes Nieto
Jorge F. de la Vega Membrillo
Uriel Galicia Hernández
Armando Garduño Pérez
José Martínez Vilchis
Martha Patricia Rivera Pérez
Consejeros

Santiago G. Velasco Monroy
Tesorero

Marco A. Cienfuegos Terrón
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

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

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE
MÉXICO, A.C.**

DIRECTORIO

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Marco Aurelio Cienfuegos Terrón
Secretario Ejecutivo

COORDINADORES

Alejandra Sánchez Cuevas
Docencia y Capacitación

Norma Zenteno Escobar
Difusión y Vinculación

Refugio González Valdés
Investigación

Alejandro Martínez Mondragón
Sistemas e Informática

Eurípides Heredia Rodríguez
Administración y Finanzas

Delegados Regionales

Miguel A. Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

José F. Salazar Rodríguez
Valle de Chalco Solidaridad

**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE
MÉXICO, A.C.**

COMITÉ EDITORIAL

José Chanes Nieto
Rodolfo Jiménez Guzmán
Eugenio Martínez Gutiérrez
Julián Salazar Medina
Ricardo Uvalle Berrones

SECRETARIO TÉCNICO

Refugio González Valdés

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
MODELOS DE LA GERENCIA SOCIAL José Juan Sánchez González	15
GERENCIA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL Carlos Ruiz Sánchez	39
POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA EN MÉXICO : EL CASO DEL SIDA, 1985- 2000 HéctorMiguel Salinas Hernández	67
CALIDAD TOTAL PARA LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Juan Montes De Oca Malvaez	89
LA TAREA DE GOBERNAR : GOBIERNOS LOCALES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Héctor Ortega Martínez	111
DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES EN EL CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL CONTEMPORÁNEO JavierAlanis Boyzo	133
DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL Angel López Cruz	157
EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO EN LA LEGISLACIÓN DEL SIGLO XIX Felipe Oseguera Gutiérrez	175
REFORMA GUBERNAMENTAL, RETOS Y PERSPECTIVAS David Arellano Gault	197
GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO : HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA POLÍTICO - INSTITUCIONAL José Enrique Bailleres Helguera	217

PRESENTACIÓN

En la actualidad se viven procesos de transformación en prácticamente todos los aspectos de la vida social que de manera individual o colectiva, afectan nuestra percepción del papel que deben jugar cada uno de los actores en las relaciones sociales. Esta transición implica, entre otros importantes aspectos, el replanteamiento de lo público y lo privado, más allá de lo gubernamental; la relación entre lo local y lo nacional y, por supuesto, el papel que deben desempeñar el gobierno y la administración pública en materia de seguridad social y de fortalecimiento municipal, temas de reflexión en el presente número de la Revista.

La humanidad inicia el nuevo siglo con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Sin embargo, no se están transformando en mejoras en las difíciles condiciones de vida de amplios sectores sociales. La crisis económica y el ajuste estructural en los 80 deterioraron la seguridad social. El aumento del desempleo y la expansión del trabajo informal redujeron la cobertura y los ingresos del sistema, dando paso a la privatización de algunas parcelas de la seguridad social (como las pensiones), a procesos de descentralización administrativa y al aumento de la eficacia, eliminando el monopolio estatal en la materia.

Existe consenso entre organismos y expertos nacionales e internacionales en cuanto a que el Estado debe desempeñar un papel clave en la compensación de los costos sociales del ajuste estructural, sobre todo entre los grupos más afectados, mediante los programas existentes, modificados o nuevos. Esta acción es fundamental por razones humanitarias y de equidad como para asegurar la estabilidad política y el apoyo para la reforma económica. Hay consenso, además, en la necesidad de la reforma de la seguridad social, pero no respecto del tipo adecuado para transformar el sistema. Si es claro, en cambio, que la seguridad social deja de ser una tarea exclusiva del Estado para ser una responsabilidad compartida con el sector privado y con otras organizaciones sociales.

Los procesos de globalización de la economía, de descentralización y de reforma del Estado que hoy envuelven a la mayoría de los países, representan un desafío **creciente en** cuanto a mejorar las políticas de adaptación de los gobiernos **a este** nuevo contexto, especialmente de aquellos gobiernos que tienen una mayor cercanía a la sociedad civil: los gobiernos **locales**.

Los cambios que se viven en el país, en el ámbito regional y local, particularmente desde las dos últimas décadas, producto de nuevas condiciones en el contexto interno y externo derivadas de las actividades de la sociedad y del quehacer gubernamental, así como de los reacomodos de la división internacional del trabajo, impactan sustancialmente a las administraciones públicas en cuanto a sus estructuras, relaciones, niveles de eficiencia, profesionalización, planeación y evaluación de sus actividades.

De esta manera, los cambios que se deben impulsar para transitar a una administración pública moderna son muchos y profundos; no son fáciles de diseñar y, son más difíciles de ejecutar. Son cambios que pueden tener costos humanos importantes en la medida que afectan desde las formas y las costumbres de los servidores públicos, hasta el empleo de muchos de ellos. A pesar de estos problemas, los cambios se deben efectuar y consolidar, para que la administración pública recupere o fortalezca su capacidad efectiva de acción para el mejoramiento social; se amplie el grado de gobernabilidad y legitimidad; se favorezca la cooperación de los distintos ámbitos e instancias de gobierno para atender mejor los asuntos públicos; en fin, para que la administración pública sea productiva, competente y democrática, elementos esenciales para responder a la vida compleja, plural y diferenciada de la sociedad contemporánea.

Con base en las nuevas condiciones prevalecientes en los ámbitos nacional e internacional, las entidades federativas han venido desarrollando una serie de ajustes en la estructura y accionar de la administración pública que van desde la privatización de entidades paraestatales, racionalización de las finanzas públicas, control del déficit fiscal, simplificación administrativa, desregulación económica, fomento de la

competitividad, calidad y productividad, hasta la profesionalización de los servidores públicos, entre otros importantes aspectos. Sin embargo, lo anterior se promueve en un ambiente con dosis importantes de incertidumbre, contingencias y escasez de recursos que obligan a las administraciones a hacer más con menos o a descuidar aspectos fundamentales de la seguridad y bienestar social.

El orden municipal, por su parte, evidencia su relevancia creciente en el contexto nacional y estatal, sin embargo, necesita superar sus ancestrales problemas en cuanto a su limitada capacidad financiera; escasa profesionalización de sus cuadros políticos y administrativos; dificultad para canalizar, aprovechar y potenciar la participación ciudadana, a lo cual se añaden los cometidos que en el espacio local debe cumplir en materia de promoción y desarrollo económico y social.

Como parte de la modernización de la administración pública, la descentralización hacia los municipios de responsabilidades y recursos, en función de sus capacidades, es la que mayores expectativas de cambio estructural ha despertado. Así, desde la década de los 80, se iniciaron e intensificaron cambios legales, políticos y financieros destinados a fortalecer a los gobiernos locales. Sin embargo, las ventajas sociales, económicas y políticas de esta importante reforma no dependen sólo de la decisión de llevarla a cabo o de la instrumentación de las medidas conducentes. La descentralización, per se, no asegura un mejor escenario para el desarrollo local y nacional.

Por lo tanto, es imprescindible lograr la eficiencia municipal, para que esta instancia de gobierno siga siendo entendida como el mejor beneficiario de la descentralización; para satisfacer cada vez mejor las necesidades y expectativas de la población; superar la añeja concepción de que los gobiernos municipales son simples prestadores de servicios públicos y convertirse realmente en célula democrática, económica y de progreso social.

Lic. Samuel Espejel Díaz González
Presidente del IAPEM

MODELOS DE LA GERENCIA SOCIAL

José Juan Sánchez González

El reto de la pobreza en el mundo es enorme. Como una aproximación al problema se afirma que de los 6,000 millones de habitantes del planeta, 100 millones viven y duermen en la calle; 1,000 millones de personas son analfabetos; 1,200 millones no disponen de agua potable en sus hogares; y 3,000 millones tienen ingresos inferiores a 2 dólares diarios. Mientras que la tercera parte de la población de algunos países menos desarrollados no alcanzarán los 40 años de edad. En relación con América Latina se deberá atender con acciones sociales a 200 millones de personas en situación de pobreza, y a 90 millones de individuos en condición de pobreza extrema.'

En este marco la seguridad social es un instrumento esencial en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en el combate a la pobreza. Si la seguridad social ha sido uno de los pilares del capitalismo en el siglo XX, la crisis en la que se encuentra desde hace varios años constituye uno de los más grandes desafíos del presente siglo y una de las cuestiones no resueltas más importantes de la reforma del Estado) El crecimiento constante de los sistemas de seguridad social trajo el correspondiente aumento de los costos, hasta llegar a representar una pesada carga que contribuyó a la crisis fiscal del Estado de Bienestar, La reforma del Estado surge del reconocimiento de que la crisis del Estado de Bienestar impone la necesidad de revisar la gestión estatal en todos los ámbitos.

Por lo anterior, este ensayo parte de las siguientes ideas centrales:
a) América Latina requiere una nueva Gerencia Pública que supone cuatro vertientes fundamentales: 1) el crecimiento económico y la estabili-

Doctoren Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México: actualmente es Director de Proyectos y Modernización en la Unidad de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social.

' Jarque M., Catlos.' El combate a la pobreza es el principal desafío de la humanidad *Entre/ Todos n* m. 4. Secretada de Desarrollo Social, México, abril de 2000. p. 3.

' Cortlera Campos. Rolando. Opciones *para la Re/arma de la Seguridad Social* Reunión Internacional. O.I.S.S., México. 1994. p. 108.

dad política; 2) consolidarla democracia; 3) el combate a la pobreza en poblaciones vulnerables y 4) una nueva gerencia pública que permita transitar del paradigma tradicional de la administración pública -cobertura- al paradigma de la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad en el servicio público y, por supuesto, a la seguridad social; b) el management es el origen de la gerencia pública como tecnología de buen gobierno, además de la gestión pública y la dirección pública; c) conceptualizar a la gerencia pública para su aplicación en el entorno latinoamericano, es decir, en sus alcances y limitaciones culturales; d) la gerencia social como una aplicación concreta de la gerencia pública a programas de combate a la pobreza y a la seguridad social y e) el establecimiento de modelos "tipo" de gerencia social como tipologías que permitan identificar las prioridades de la seguridad social en el siglo XXI.

1. **Una Nueva Gerencia Pública para América Latina**

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso fue producto de la crisis del modelo de Estado impulsado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, hacia finales de la década de 1970. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar al Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta demostró que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.³

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para América Latina. Está demostrado que la primera generación de reformas tuvo como prioridad la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, la privatización, la desregulación económica, la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en la década de 1980.

³ Centro Latinoamericano de Administración **para el Desarrollo** (CLAD). Una Nueva Gestión Pública para América Latina', en *Reforma y Democracia* núm. 13 Venezuela, febrero de 1999. p. 249.

Un balance de las primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por ello se ha venido promoviendo una segunda generación de reformas con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. La orientación de dichas reformas se dirige hacia.

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región.

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como un ente que formula y financia las políticas públicas, no tanto de interventor

En términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación.

Estos cambios estructurales.. entre otros, sólo pueden ser realizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración cuatro grandes aspectos específicos de la región- 1) la necesidad de retomar el crecimiento económico, 2) la consolidación de la democracia; 3) la reducción de la desigualdad social y 4) promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano 1

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la democratización, el desarrollo económico y la distribución de la riqueza. La implementación de la reforma gerencia) es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Los cambios deben ser orientados a.'

Ihld. 10. - 253.

Ihld. pp 253"263

1. La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial;
2. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad;
3. Impulsar la descentralización en la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización del Estado latinoamericano;
4. La administración pública gerencia; se orienta por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático tradicional;
5. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control;
6. Otra característica de la reforma gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios públicos hacia el ciudadano-usuario;
7. Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público. Incrementar el grado de responsabilidad del servidor público en tres aspectos: a) ante la sociedad, tornando a la administración pública más transparente y orientada hacia la rendición de cuentas; b) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o de la oposición y c) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no estatal.

La reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema para transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas. El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilidad y transparencia de la administración pública.

2. El *Management*. El origen de la Gerencia Pública

El concepto de Gerencia Pública se encuentra vinculado con otros conceptos que le dan su origen: el *management* la gestión pública. Incluso algunos estudiosos utilizan indistintamente la palabra gerencia pública y gestión pública. Se ha llegado al extremo de quienes sostienen que es más deseable el uso del término gerencia, debido a que es más flexible y ágil que el de administración.'

La confusión original muestra la complejidad para diferenciara la gerencia pública de la gestión pública y por supuesto de la administración publica. El punto de partida es el uso del vocablo management, que al introducirse en Europa y América, se convierte primero en gerencia pública y después en gestión pública. Incluso de la gerencia pública surge una corriente identificada como la gerencia social que hace énfasis en una nueva orientación en los programas de combate a la pobreza." Al respecto, se identifican dos opiniones que puede permitirnós identificar a la gerencia pública.

En primer término, Cabrero señala que a mediados de la década de los 70 algunos autores comienzan a hablar con insistencia de *public management en los Estados Unidos*." En relación con la diferencia entre gestión pública y gerencia pública. Cabrero afirma que se trata de un matiz semantico. Una vez que se introduce en los Estados Unidos la idea del *public management*, el concepto se inserta en el resto de otros países. En Francia desde inicios de la década de los ochenta se incorpora como un anglicismo -gerencia pública-; en España para evitar el

" Cabrero Menoora Entlnue. "Estudio ntroducorio a la obra de Rarry , Rozeman (coord_), La Gestión Pública S, S, t iauón Adual Colegio Nacional de Ciencias nauseas y Adrni nistroc, en Publica-EC F. M2xm. 1998.

Cueriero Omar Fl 'Ma l mgemet" PLblloo. una Torre de Rabel", en Co ergencia nulo. 17. UAC Mt : éxito s pt -abre diciembre 998 . El auto r, señala que en u n seminario en Chile, un erenriste s v sl c b o ue la voz gerencia por el de administración.

S este tema de censularse Kliksbero, Remarlo (comp. 1, Gerencia Social, Dilemas .recialesy Fxp ., : Innovau Yr PObm/_ur Tema 'po6fOryablQ F.C. E- O. N U., Mexion, 1991. v Guneraz, Juan Gallos. "Gerencia Social y Pobreza'. en Revista Conmemorativa del Colegio. 25 an versnr.o. Estado del Arte en la Administración Pública. colegio Nacional de Ciencias Palpitas v Adminlstraridn Publica, Mézion. 1999.

Cabro ro Mendoza. L9nque co a/. pp. 22 -26.

anglicismo, se incorpora un galicismo con el vocablo *gestion publique*. En algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gerencia o gestión pública, situación que ha propiciado una mayor confusión en el uso y empleo de estos conceptos. 10

En segundo término, Omar Guerrero ha sostenido que la palabra management ha tenido diferentes significados; en el siglo XVI significaba manejo o doma de caballos; luego se convirtió en un sinónimo de administración; hacia finales de ese siglo, se traducía al español como manejo o administración; en francés era sinónimo de gouverner y administration; igualmente, manager se traslada como directeur. En el Reino Unido la voz management se usaba como una categoría gubernamental, mientras que en España y Francia se prefería el uso del vocablo administración." El concepto de management fue evolucionando entre los siglos XIX y XX, por lo que fue empleado por John Stuart Mill, Adam Smith, Jeremy Bentham. Sin embargo, es Frederick Taylor quien lo difunde de manera más amplia. En la Administración Pública diversos autores **emplean el** término management en sus obras como Leonard White, Charles Merriam, Luther Gulick, Marshall Dimock y Paul Appleby, entre los más relevantes.

La versión más actual del management alude a tres significados: 1) como dirección pública, 2) gerencia pública y 3) gestión pública.¹² Aquí nos ocuparemos de la voz gerencia pública y su derivación : **gerencia social. Para señalar una diferencia más contundente entre los términos**

¹⁰ El uso del concepto gestión pública como el de gerencia pública empleado indistintamente provoca mayor confusión y caos en la administración pública. Esta situación es similar a la utilización de categorías como modernización y burocracia, que terminan por significar cualquier cosa menos lo que realmente representan. En nuestra opinión, existe una diferencia marcada entre gestión pública y gerencia pública, en el sentido de que la primera enfatiza a todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), mientras que la segunda se encuentra referida a una etapa de la dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección.

" Guerrero, Omar. *op. cit.* pp. 1415.

¹² Para profundizar más en el uso del management como dirección pública, gerencia pública y gestión se sugiere revisar el artículo citado de Omar Guerrero. 'El 'Management' Pública: una Torre de Babel'. *op. cit.* y su reciente obra *Del Estado Gerencial al Estado Givico*. Miguel Angel Porrua México, 1999.

administración pública, gerencia pública y gestión pública. Dwight Waldo expresó que la voz administración pública se refiere a dos aspectos básicos. a la actividad organizada del Estado (objeto de estudio) y a la ciencia que estudia dicha actividad (estudio del objeto).¹ "La administración pública además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental. es una palabra igualmente planetaria-

En nuestra opinión, desde el punto de vista teórico. la gestión pública representa una orientación o campo de interés que bajo un mismo objeto incluye una diversidad de investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar. reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización. interdependencia mundial y rápido avance tecnológico. Por todo ello, la diferencia con la gerencia pública se refiere a que ésta se encuentra relacionada con la dirección operativa de las dependencias gubernamentales. El concepto de gerencia pública se sitúa en el nivel directivo, aunque en su etapa operativa y se encuentra en las atribuciones de liderazgo, capacidad y creatividad del tomador de decisiones en un contexto de amplia complejidad e incertidumbre.

Por su parte, para Bozeman, la gerencia pública y la gestión pública como campos de estudios y enseñanza educativa parecen haber brotado a finales de los años 70 y comienzo de los 80 en dos instituciones muy distintas: las escuelas de políticas públicas (el enfoque P) y las escuelas comerciales (el enfoque E)- Mientras que el enfoque P, enfatiza el estudio del management como complementario del estudio de las políticas públicas, al que se le puede denominar en español gestión pública. Por su parte, el enfoque B, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, donde no existe una distinción entre las esferas pública y privada, este enfoque corresponde a la denominación de gerencia pública¹

Diferentes enfoques de la gestión pública

Enfoque	Descripción	Denominación
Enfoque P	Producto de las escuelas de Políticas Públicas y de la Asociación para el Análisis y la Gestión de Políticas (literatura que se publica en el <i>Journal of Policy Analysis and Management</i>).	Gestión Pública
Enfoque B	Proviene de la administración de empresas y del esfuerzo de la Sociedad Americana para la Administración Pública (literatura publicada en la <i>Academy of Management Review</i> , <i>Public Administration</i> , <i>Research and Theory</i> y <i>Public Administration Review</i>)	Gerencia Pública

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Enrique Cabrero, *op. cit.* p. 24.

Por lo anterior, los dos enfoques de la gestión pública y gerencia pública, aún no han logrado constituirse en un núcleo vital, para conformarse en una verdadera síntesis que permita aglutinar conocimiento ordenado y sistematizado para alcanzar el nivel para constituirse en una disciplina separada de la Administración Pública. Sin embargo, la enorme influencia de la gerencia pública en América Latina ha sido determinante para su aplicación en la gestión de los asuntos públicos de la región.

3. La Gerencia Pública

A pesar de su amplia publicidad no hay estudios que aborden el concepto de gerencia pública desde una perspectiva crítica global, que permita integrar en una sola visión no sólo los factores administrativos que están presentes en el concepto de la gerencia pública, sino también los factores políticos e históricos. Se puede afirmar que hasta ahora, la tendencia general de estos estudios es hacia la descripción y la prescripción.⁶

⁶ Ramimz Zozaya, Juan Miguel. La Gerencia Pública. Notas para su Discusión en *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario- Estado del Arte en la Administración Pública- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999. p. 75.*

Una aproximación para definir el significado de Gerencia Pública es desagregando el concepto en cuatro niveles de análisis." El primer nivel se refiere a identificar a la gerencia pública como parte de un objeto de estudio histórico de mayor amplitud- la Administración Pública. La Gerencia Pública surge como una orientación teórica hacia ciertos problemas que en la Administración Pública existen, pero que no habían sido estudiados con la misma profundidad que lo hace la Gerencia Pública.

El segundo nivel para definir la Gerencia Pública es de orden contextual. Así se explica el surgimiento de esta como una respuesta a la crisis de legitimidad de la administración pública en su funcionamiento tradicional. En un tercer nivel, la Gerencia Pública se identifica como el producto de la influencia de la Administración Privada (Gerencia), mediante el enfoque de negocios. En ese sentido, la Gerencia Pública privilegia los aspectos internos y gerenciales a diferencia de los aspectos externos y políticos del gobierno, para lo cual desarrolla técnicas administrativas innovadoras que han pertenecido al sector privado como son la gerencia por objetivos, la calidad total y la planeación estratégica, entre otras.

Por último, en un cuarto nivel se ubican las definiciones de la Gerencia Pública que intentan dotarla de un significado integral adecuado a las nuevas realidades que viven las sociedades actuales. En este nivel de interpretación existe una preocupación significativa por reconocer a la Gerencia Pública como campo de estudio, por lo que se busca conciliar tanto la finalidad gerencial como la finalidad política del gobierno.

En una perspectiva más amplia, para Omar Guerrero hacia finales de la década de los cuarenta, los procesos de desarrollo administrativo habían llegado a un grado de relevancia que ciertos pensadores sociales creyeron que el mundo estaba arribando a una nueva era donde reinarían los gerentes o manejadores.¹ La revolución de los gerentes fue

profetizada por James Burnham en 1941, cuando los procesos enunciados por aquellos pensadores ya habían madurado y los gerentes podían asumir el liderazgo mundial desde la industria y el Estado. Esta teoría ha vuelto por sus fueros en la actualidad, donde los nuevos pensadores profetizan la segunda revolución de los gerentes»

En su versión más acabada, la nueva gerencia pública -new public management- tiene tres ingredientes sustanciales: el primero consiste en la estrategia derivada de los programas de privatización en las épocas de Thatcher en Gran Bretaña y de Reagan en los Estados Unidos. El segundo constituye el entramado doctrinario cuyo foco central es la economía neoclásica en general. El tercero, está integrado por la elección pública (public choice) y el llamado romanticismo administrativo."

En ese sentido, la nueva gerencia pública no propone que la administración pública sea similar a la administración privada, como había sido sostenido por un caudal de académicos de los negocios privados, sino que la gestión del gobierno sea invadida y conquistada por el espíritu empresarial privado.

La administración pública puede ser una organización excelente, si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios. Primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de organización; y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos.

3. La Gerencia Social

Como una derivación a la teoría que se conformó con la Gerencia Pública surgió la concepción de la Gerencia Social, la cual se enfocó de

«Ya se ha r r ciondo que esta segunda revolución es los gerentes se encuentra vinculada a la voz management, que en su traducción al castellano se define coma gerencia pública. gestión pública y dirección pública. Aquí nos interesa resaltar aquellos aspectos vinculadas a la gerencia pública.

-” *Inm*, p. 108. Los padres fundadores de la nueva gerencia pública son Milton Friedman, Ludwig Von Mises y Friedrich Von Hayek, así como James Duchaban y Gordon Tullock, junto con Vincent Ostrom, Marcur Olsen y Williael Niekanen.

manera general al análisis de los programas que apoyan e impulsan la formación de las personas y en particular de los programas para la superación de la pobreza.' La Gerencia Social es la aplicación, como tecnología de gobierno, para combatir los enormes problemas de pobreza y pobreza extrema que sufren amplias capas en la región latinoamericana.

El eje de la gerencia social es combatir las desigualdades económicas y sociales. Producto de los efectos de las crisis económicas, los gobiernos tienen un déficit de capacidades para conseguir el bienestar social. La gerencia social es un medio que permite enfrentar con recursos tecnológicos innovadores y en el marco de la democracia política, los desafíos que se originan en la inadecuada distribución de la riqueza. Es una opción a considerar en los momentos en que los gobiernos modernizan sus medios de gestión y administración.'

Considerada como un método de gobierno abierto.. la gerencia social es un conjunto de capacidades tecnológicas que tienen por objeto nutrir el proceso de gobierno para conseguir la prosperidad y el bienestar social. Por lo anterior. para la gerencia social.. el bienestar social debe conseguirse tomando en consideración los siguientes elementos- 1) la participación comunitaria; 2) la comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos; 3) da prioridad a la decisión pública, no a la decisión burocratizada; 4) toma en cuenta las organizaciones no gubernamentales, 5) reconocimiento del pluralismo social, no sólo del pluralismo político y 6) su efectividad se asocia a la gestión intergubernamental.2

La gerencia social es la herramienta que a partir de la aplicación de las técnicas de la gerencia pública se encarga de mejorarlos procesos de operación de los programas sociales, instrumentados para la superación de la pobreza. El campo de la gerencia social se caracteriza por

(t1reLdoa L ic. GOMnc S I, v. ., L1 en RovlSta C. o rva hc1 C,1,1o
o. L ndcl Arto eni tl nnl i r CnieyiuNacoetleClorc;E;Poitti-
> istrar •I,s. Mé. 99 ai.
J, el oinc l. do to x u G leG!;oi Aberto'.rn 10.,dlós
u 4 1— c (. 'ni,ticus. 5 . es. 1 KAI 111 . sePticmr, 1994.

las correlaciones políticas y la lucha por el poder de decidir a quienes beneficiarán los programas sociales. En la implementación del programa, se crea una arena política en la que pugnan diversas fuerzas, convergen problemas emergentes, intereses de grupos, situaciones clientelares y corporativas. Por ello, la gerencia social aporta elementos de análisis para incorporar la flexibilidad, la innovación en la gestión y operación en los programas sociales de combate a la pobreza.

Para Ricardo Uvalle, la gerencia social es un método de gobierno abierto porque plantea como condición que la sociedad civil puede expresarse e incorporarse organizadamente al proceso de gobierno. Como una forma de gestión tecnológica, la gerencia social no se apoya en grandes aparatos burocráticos, sino en tipos de organizaciones descentralizadas que son flexibles, ágiles y adaptativas.²¹ Más que jerarquías, cadenas de mando y tramos de control amplio, la gerencia social tiene una concepción descentralizada, en la cual se incorporan los ámbitos regional, estatal, municipal y comunitaria para la mejor atención y solución de las necesidades sociales.

En el campo de aplicación de la gerencia social según Kliksberg, se encuentra una serie de dificultades.²⁵ La primera se refiere a la pretendida ilegitimidad del gasto social, argumentando que el gasto en lo social no es productivo y los recursos podrían emplearse en otros rubros. El segundo punto es el relativo a la ineficiencia congénita, es decir, que los programas sociales están destinados a la corrupción, al despilfarro, al mal uso de los recursos, aunque no existen evidencias probadas que comprueben esta afirmación. En tercer lugar, la visión meramente burocrática de la gestión social, se refiere a la idea implícita de que el problema social puede resolverse burocráticamente, es decir, que tomadas

²¹Vbid. p. 110. En momentos que los patrones burocratizados y centralizados son inproductivos la gerencia social es una opción a que el diseño, ejecución y ejecución de los programas sociales se trace hasta donde sea posible, distante de la influencia que emerge de los laberintos del poder burocrático. En ese sentido, la gerencia social es un sendero para alcanzar la eficiencia con más democracia. Elimina, además, la vigencia del sistema de los señores e intendidos administrados por la burocracia gubernamental. Se evita así la innecesaria politización en el logro del desarrollo.
²⁵K Ronca (comp.). Gerencia Social: Dilemas Gerenciales. Experiencias Innovativas. en Pobres y Torna Imposible. FCHONU, México, 1991, pp. 94-96.

las decisiones apropiadas el aparato burocrático las ejecuta automáticamente.

Como método de gobierno abierto la gerencia pública parte de las siguientes consideraciones: 1) los recursos públicos son escasos para atender demandas en competencia; 2) se impone, adoptar el criterio de agenda de gobierno para la formulación de los programas sociales masivos; 3) el gobierno es un coordinador del esfuerzo y la cooperación social. 4) considerar la participación de los sectores marginados y pobres para remontar sus difíciles condiciones de vida; 5) establecer patrones de eficiencia y productividad para que el mejoramiento en las condiciones de vida para superar la pobreza sea factible con re-entrenamiento y capacitación; 6) organizar o reorganizar equipos de profesionales con visión multidisciplinaria para atacar los males sociales como el desempleo, la insalubridad, la drogadicción y la deficiente alimentación. entre otros; 7) introducir y aprovechar el uso de tecnologías para reactivar el abatimiento de condiciones de pobreza y pobreza extrema.

En este orden de ideas, las estrategias que deberían impulsar los gobiernos dentro del enfoque de la gerencia social, se pueden mencionar tres:

1. Articulación de la política económica con la política social. Para alcanzar un desarrollo integral humano es necesario que el desarrollo económico apoye la política social y la seguridad social en la región. La política económica tiene múltiples posibilidades de generar beneficios mutuos en materia de pobreza.

2. Cambiar la estrategia de combate a la pobreza. Revisar la estrategia organizacional tradicional para pasar de un modelo paternalista a otro participativo. Esto significa que los programas sociales deben tener como base la autosustentación, corresponsabilidad y coparticipación de los beneficiarios. Se afirma que todo programa social que no impulse las capacidades de autosustentación está condenado a desaparecer, debido a que los apoyos para la superación de la pobreza son marginales y transitorios, por lo que se requiere de este apoyo para darle viabilidad y permanencia.

3. *Rearticular el sector social.* Es necesario que exista una constante coordinación interinstitucional para sumar esfuerzos, evitar duplicidades y alcanzar los objetivos de los programas sociales- Debido a que existen diversas dependencias que otorgan apoyos de diversa índole en la superación de la pobreza, estos esfuerzos están desarticulados, dispersos; la población a la que atienden no es la misma y en muchos casos se duplica el apoyo.

En suma, la gerencia social es una tecnología que articula capacidades de gestión, es decir, del modus operandi del gobierno. Es una tecnología que permite diseñar, remodelar, proyectar, ajustar y reajustar políticas y programas sociales propios de las instituciones no burocratizadas ni piramidales^{2°}

5. **Propuesta de Modelos de Gerencia Social para la Seguridad Social**

A partir de la experiencia de México en materia de política social y seguridad social, es posible elaborar tres "modelos tipo" que enfatizan determinadas características de manera enunciativa no limitativa, para ser considerados como punto de partida para la gerencia social en la seguridad social. Estos modelos tipo pueden encontrarse mezclados o interrelacionados en los países latinoamericanos, por lo que se consideran de tipo aproximativo. El propósito es presentarlos como marcos de análisis para sugerir políticas innovativas en materia de seguridad social.

A) Modelo asistencial o tradicional

En este modelo de gerencia social el gobierno determina sus propias prioridades a nivel central; canaliza los recursos en esa misma proporción; asume la política social y la seguridad social como parte de sus atribuciones y tareas esenciales. Es un modelo de arriba hacia abajo, mediante el cual los ciudadanos reciben los beneficios de los programas sociales sin mayor esfuerzo, como una "donación" de la sociedad

^{oo} Uvalle Berrones. Ricardo- op. cit. p 124.

a su situación económica No toma en cuenta los requerimientos esenciales de los futuros beneficiarios, al contrario, establece los programas sociales de manera unilateral.

Este modelo de asistencia tradicional se encuentra asociado a la etapa de crecimiento y expansión del Estado de Bienestar, en su modalidad populista- A diferencia de las economías industrializadas. se caracteriza por crear vínculos clientelares y corporativos que los gobiernos utilizan en su provecho como insumo de gobernabilidad y estabilidad social. Su orientación es de tipo masiva, puede llegar incluso a beneficiarios que no lo requieren o bien que no son la población objetiva a quien va destinado. Sus resultados son inmediatos y acorto plazo por lo que no puede establecerse su operatividad a más largo plazo.

La forma de organización gubernamental es de tipo funcional, es decir, que cada nivel de gobierno realiza las funciones de acuerdo a sus atribuciones, por lo que mediante el esquema burocrático-weberiano, su organización es hacia adentro con demasiados controles, niveles jerárquicos, trámites y documentación

Una de sus mayores debilidades consiste en que el gobierno federal considera que las políticas implementadas a través de programas y recursos públicos son la única y verdadera alternativa para beneficiar a la población más vulnerable. No toma en cuenta la opinión, sugerencias y demandas de su población objetivo. Tiene un alto ingrediente de centralización y jerarquización.

En el caso de la seguridad social. este modelo cumple con la norma que les da origen. se preocupa por alcanzar una cobertura de atención y en general, en detrimento de calidad, oportunidad y efectividad de los servicios públicos que ofrece. Su legitimidad se encuentra asociada a la legalidad de su mandato, por lo que la percepción de los beneficiarios no le resulta relevante. Cumple con su misión de manera legal y tradicional con un marcado estilo burocrático.

B) Modelo corresponsable

Este modelo de gerencia social se define como corresponsable, debido a que su percepción es que los beneficiarios deben participar directamente en las acciones que se realizan para su propio bienestar. Puede caracterizarse como un modelo de doble vía: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Los beneficiarios contribuyen con una parte de su implementación, sea mediante una cuota mínima o con su trabajo voluntario para la comunidad.^{1a}

El modelo se encuentra sustentado en una sólida organización de beneficiarios que mediante comités u organizaciones de demandantes, participan en la asignación, operación, vigilancia, control, contraloría y evaluación de las obras públicas. La organización de los beneficiarios es determinante en todo el proceso de las acciones que van a realizarse, porque: 1) determinan la prioridad de las obras que les interesa llevar a cabo; 2) verifican el avance de las obras de manera inmediata y directa; 3) evitan el uso indebido de recursos y la corrupción; 4) realizan funciones de contraloría social que avalan la terminación y requerimientos finales de las obras y servicios públicos.

La forma de organización es descentralizada a todo lo largo de la puesta en marcha de las obras y servicios, debido a que se requiere agilizar los **procesos de asignación de recursos para la realización de las obras** que la comunidad o comité de beneficiarios determina. El nivel central sólo supervisa el avance en la dotación de recursos y evalúa el grado de cumplimiento de las acciones a realizar. Los beneficios son mayores para los usuarios, ya que los consideran como una forma propia en la que su apoyo, **sea en especie o en trabajo** voluntario, contribuye al mejoramiento de su comunidad o localidad.

¹ Este Modelo está basado en la experiencia mexicana del Programa Nacional de Solidaridad mejor conocido como Solidaridad o PRONASOL que fue un mecanismo útil en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Sus principales fallas fueron dos: 1) el elevar la imagen del presidente y 2) su marcado empleo en regiones y comunidades donde la oposición tenía un *mayor* apoyo. Sin embargo, como modelo de bienestar social fue una experiencia exitosa en el marcado sentido corresponsable de sus beneficiarios-

Este modelo corresponsable implica un nivel de organización mayor de los beneficiarios que se reúnen para alcanzar objetivos sociales. Una de sus debilidades es que los sectores asociados a la pobreza extrema tienen cierta resistencia a la organización social, por lo que es necesario sensibilizarlos para que mediante su participación, a través de estos comités, puedan recibir recursos públicos para satisfacer demandas específicas en su comunidad.

La organización social es una forma de participación de los beneficiarios que contribuye significativamente en la eliminación del clientelismo y corporativismo propios de nuestros países. El nivel de gestión del gobierno cede parte de sus tareas para responsabilizar a los usuarios de sus propios beneficios. En la medida que la participación de los ciudadanos permite involucrarlos en las tareas de gobierno, la legitimidad y gobernabilidad institucional se fortalecen.

En seguridad social un modelo corresponsable permitiría mayores resultados tanto en lo relativo a que los beneficiarios comprendan la complejidad de su organización y operación, así como aportar ideas y sugerencias para mejorar el funcionamiento de los servicios que se prestan. Mediante la identificación de mecanismos donde la población beneficiada pueda participar, colaborar o proponer, el modelo de seguridad social puede lograr un mayor nivel de efectividad y legitimidad entre los usuarios.

C) Modelo *focalizado*

El modelo focalizado es resultado de las recomendaciones de organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, ONU) en el sentido de identificar y 'focalizar' los programas sociales para que lleguen sólo a la población objetivo. Los subsidios públicos sólo deben emplearse en quienes van dirigidos. Mediante un detallado proceso de aplicación de metodologías y técnicas de campo para determinar diferentes parámetros de pobreza, se identifican en las comunidades aquellas familias que son consideradas como de pobreza extrema.' Ello permite

establecer el "mapa de pobreza" a nivel municipal, de comunidad y localidad, donde las familias seleccionadas son la población objetivo que recibirán los beneficios establecidos en los programas sociales.

A partir del criterio de que los recursos son escasos y en ocasiones los beneficios son generalizados, impidiendo llegar a la "población objetivo", el modelo focalizado realiza una priorización de los beneficios a sus destinatarios directos. Uno de sus beneficios es que los recursos públicos llegan efectivamente a quienes más lo necesitan y requieren. Aunque en este proceso de selección queden aislados grupos que por algunos factores quedan fuera de los potenciales beneficios.

Asimismo, tiene un enfoque integral con un enorme esfuerzo interinstitucional (alimentación, educación y salud) que permite abarcar en una sola acción tres variables determinantes en el desarrollo humano. Para que la familia beneficiada continúe con los apoyos gubernamentales requiere: primero, que los niños en edad de participar en la educación básica (primaria y secundaria) por su asistencia y calificaciones reciben un monto en dinero, que se incrementa conforme el niño avanza en su educación; segundo, recibe complementos alimenticios que se consideran básicos para el desarrollo del niño y su familia y tercero, debe acudir periódicamente a las clínicas de salud para que sean revisados y diagnosticados en sus niveles de salud. El modelo focalizado se convierte en un enfoque integral de política social.

Otra ventaja que es conveniente resaltar es su marcado sentido de género, debido a que enfatiza el papel de la mujer en la asignación, control y evaluación de los resultados del programa social. Los recursos en especie se asignan a la mujer, a partir de la idea de que ésta es más responsable en el manejo de los recursos, por lo que el hombre no puede utilizarlos en sus propias necesidades. Al depositar la confianza del programa en la mujer, se obtienen mejores resultados en la aplicación directa de los apoyos a la familia beneficiada.

ción (PROGRESA) que a pesar de haber iniciado a la mitad de su periodo presidencial comienza a dar resultados en malaria de combate a la pobreza.

Esta focalización no implica que familias en una misma comunidad no **sean consideradas como de pobreza extrema, lo que sucede es que de acuerdo con los parámetros establecidos son familias con una pobreza moderada** debido a que han mejorado su ingreso o su consumo. Esta situación provoca divergencias y confusiones en familias con un alto sentido de comunidad, como sucede con las comunidades **indígenas** que no logran explicarse este tipo de diferenciación de apoyos.

Una de sus debilidades es que su marcado énfasis y localización, deja fuera a otro segmento de la población en condiciones de pobreza moderada, que aunque tiene mayores niveles de ingreso y consumo, **todavía se encuentra en la línea de caer en la pobreza o de mejorar su situación para encontrarse con una baja pobreza**. Quizá su mayor debilidad **se debe que a pesar de ser focalizado, tiene un sentido "asistencial"** debido a que pierde el sentido corresponsable, ya que sólo se dedica a que la población objetivo reciba sólo los recursos y acciones que le han sido asignados. No existe una corresponsabilidad social que le daría **mayores resultados por parte de las comunidades a las que atiende**.

Un problema de este modelo es que continúa con la vieja tradición burocrática **de centralizar las más importantes decisiones de su funcionamiento**. A partir de su implementación, **las decisiones de gestión se toman en los niveles regionales o locales. Inicia como un modelo hacia arriba y termina con doble vía de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo**. **Este modelo focalizado de resultar permanente e inalterable con los cambios en la administración pública, puede al largo plazo contribuir significativamente en las condiciones de vida de la población más necesitada**.

En relación con la seguridad social, tiene amplias ventajas porque enfatiza la atención a sus beneficiarios directos o potenciales, mejora sus **servicios en relación con su población objetivo y puede prestar servicios de calidad, efectividad y oportunidad que los beneficiarios requieren**.

En suma, puede afirmarse que en estos tres modelos que pueden aplicarse en la seguridad social como parte de la gerencia pública, se encuentra una transición de una administración pública tradicional basada

en la legitimidad legal de la cobertura de los servicios, hacia una administración pública de los rendimientos que permita calidad, eficiencia, agregación de valor al público y oportunidad. De los resultados y limitaciones obtenidas es necesario extraer conclusiones exitosas que puedan aplicarse a la seguridad social.

6. Conclusiones

A manera de conclusiones pueden señalarse las siguientes:

- a) América Latina requiere una nueva gerencia pública que tome como condiciones fundamentales cuatro vertientes; 1) el crecimiento económico y la estabilidad política; 2) impulsarla consolidación de la democracia en la región; 3) dar prioridad al combate a la pobreza como parte de una política de Estado, la cual esté asociada de manera directa con la política económica y 4) una nueva gerencia pública que permita transitar del paradigma tradicional de la administración pública -cobertura- al paradigma de la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad en el servicio público y, por supuesto, a la seguridad social.
- b) En el management se encuentra el origen de la gerencia pública como tecnología de buen gobierno. A pesar de que los primeros estudios administrativos se iniciaron a finales del siglo XIX, en la actualidad es una de las mayores corrientes que aportan conocimiento, considerando su entorno y cultura política.
- c) La gerencia pública es una tecnología de buen gobierno capaz de contribuir a la búsqueda de organizaciones más flexibles y descentralizadas para ofrecer mejores servicios públicos.
- d) La gerencia social como una aplicación concreta de la gerencia pública, es un método de gobierno abierto que contribuye a los programas de combate a la pobreza y a la seguridad social.
- e) Los modelos tipo -asistencial, corresponsable y focalizado- presentados de manera general, pueden servir como puntos de reflexión para su conceptualización y aplicación a la seguridad social.

- f) La seguridad sociales una de las mayores contribuciones del Estado moderno en el siglo XX, no obstante, es necesario consolidar y actualizar sus técnicas y procedimientos para una mejora en la calidad, oportunidad y calidad de sus servicios en los países latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

Cabrero Mendoza, Enrique. Estudio introductorio' a la obra de Bozeman, Barry (coord.), *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-F.C.E., México, 1998.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", en *Reforma y Democracia* núm. 13. Venezuela, febrero de 1999.

Cordera Campos, Rolando. Opciones para *la Reforma de la Seguridad Social*. Reunión Internacional. C.I.S.S., México, 1994.

Guerrero, Omar. "El'Management' Público: una Torre de Babel", en *Convergencia* núm. 17. UAEM, México, septiembre-diciembre 1998.

Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Gutiérrez, Juan Carlos. "Gerencia Social y Pobreza", en *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario*. Estado del Arte en la Administración Pública. Colegio de Ciencias Políticas y Administración pública, México, 1999.

Jarque, M. Carlos. "El combate a la pobreza es el principal desafío de la humanidad", en *Entre/Todos* núm. 4. Secretaria de Desarrollo Social, México, abril del 2000.

Kliksberg, Bernardo (comp.). "Gerencia Social, Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas", en *Pobreza, un Tema Impostergable*. FCE/ ONU, México, 1997.

Ramírez Zozaya, Juan Miguel. La Gerencia Pública: Notas para su Discusión", en *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario*. Estado del Arte en la Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Social: una Opción de Gobierno Abierto", en *Estudios Políticos* núm. 4. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, julio-septiembre 1994.



El aire es vida (1957 - 1959)

mural

(La asistencia médica)

GERENCIA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Carlos Ruiz Sánchez'

Introducción

El Estado ha sido definido de tantas maneras como tendencias políticas y científicas han existido en el curso de la historia. Así, para Kautilya (siglo IV a .C.) los elementos básicos del Estado son seis: la paz, la guerra, la espera, la marcha, el recurso (a otro) y la doblez. Platón² consideraba que 'El Estado debe su nacimiento a la impotencia en la que se encuentra el individuo para satisfacerse a sí mismo y en su necesidad de mil cosas . Por su parte, "el término política, derivado del adjetivo de *polis*, significó, en un principio, todo lo que se refiere a la ciudad. Y para Aristóteles significaba, tanto en el sentido genérico, las cosas de la ciudad, como el saber organizado de las cosas de la ciudad'.¹ No hay que olvidar que para los griegos la ciudad es el Estado. En Roma, Cicerón' establece que "... el Estado descansa en los magistrados que están a su cabeza y que la forma de gobierno depende de la manera como se organizan los poderes públicos." La Edad Media europea, se caracterizó por tener en los feudos, un Estado civil y patrimonial, que se somete a la teocracia de los papas católicos . Pero cuando el feudalismo es desplazado por las monarquías absolutistas, el Estado retorna el ejercicio de la máxima autoridad, aunque con matices, por ejemplo Luis XIV, que llevó a Francia a los mayores grados de la centralización y que declara 'El Estado soy yo" y los príncipes alemanes cuyo propósito es "alcanzar dos fines paralelos y superiores: la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado'. La Revolución France-

Módico Cirujano : Maestro en Salud Pública Maestro y doctorante en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): catedrático en la UNAM y en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Citado por HoNONUI, Gastón : Ortuño, Manuel. *Antología de las ideas políticas* Editorial Renacimiento México. 1965. T. I

Idom

Siena. A. "Introducción *Les origines de la science de gouvernement en les Atenas* clásica Editorial Lerna. Barcelona, 1989. p. 9, nota 1.

' Citado por HouPmul, Gastón : Ortuño, Manuel op. aL

sa dio fin a las monarquías y creó el Estado de Derecho, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1791, que limitan el poder del Estado y ubican la soberanía en el pueblo.

En el capitalismo el Estado adquiere una connotación autónoma, separado de la sociedad. Hegel plantea la diferencia entre lo público y lo privado, estando este último subordinado al primero, pero en una relación dialéctica. Cuando la sociedad se desentiende de la cosa pública, de lo político y se concentra en las relaciones materiales de producción, entre los individuos, unos comprando y otros vendiendo la fuerza de trabajo, el Estado, como ente superior a los grupos, debe regular los conflictos que surgen de aquellas relaciones. Es Maquiavelo quien por vez primera utiliza el término "Estado" en su sentido político moderno como una entidad impersonal. El único uso congruente y duradero de Estado en el siglo XVI se encuentra después de la *Ragion di Stato* de Botero, en 1589. En ese momento, el Estado era ya una entidad *cosificada*, diferente de la sociedad, ya no es una *res pública*, ahora está identificada cada vez más con las estructuras de mando, de autoridad, de poder y de coacción que actúan sobre la sociedad.'

La relación entre el Estado y la sociedad adquiere entonces singular importancia, puesto que la necesidad de mantener la comunicación permite desarrollar las instancias consecuentes de la división de poderes. Así, el Poder Legislativo conecta a la sociedad civil con el Estado, y el Poder Ejecutivo relaciona al Estado con la sociedad civil. Tanto la separación entre el Estado y la sociedad como la separación de poderes diferentes e independientes, resulta en un cambio sustantivo de las funciones atribuidas al Estado, aunque sin perder la tradicional regulación y dominación de éste.

Entre las funciones readquiridas, está la de atender las demandas de bienestar de la sociedad. Pero también se presenta otro aspecto del pensamiento, además del científico: el humanístico.

⁵ Sartori, Giovanni- *Teoría de la democracia. Los problemas básicos*. Alianza Editorial, Madrid. 1988 pp 313-626-T. 2.

⁶ *Ibid*, pp. 344-345.

El humanismo de Desiderio Erasmo de Rotterdam, cuya obra *Elogio de la Locura* influye en Moro para escribir *Utopia*, desencadena el fenómeno renacentista, a través del cual España desarrolla la ideología morista. No es ocioso que Moro 'ubique' Utopia en el Nuevo Continente que América Vespucio "descubrió a los europeos", como dice Imaz en su libro *Utopias del Renacimiento*.¹ En efecto, el Nuevo Mundo se presta preciosamente como laboratorio social para Europa. No habiendo aquí ningún antecedente histórico del feudalismo centro-europeo, el territorio está libre de los privilegios medievales que estorban al capitalismo naciente en Europa, en donde se están gestando los Estados-nación del mundo moderno.

Resumiendo, si se revisa la historia se encontrará como una constante la preocupación del Estado por el bienestar de las sociedades. El despotismo oriental -el déspota es el "padre" de los súbditos-, el Cameralismo alemán -Guillermo Federico II se declara "servidor de su pueblo"-, las monarquías absolutistas a partir del siglo XVI -España establece hospitales y escuelas en las colonias americanas-, y los gobiernos republicanos del Estado de Derecho consecuentes a la Revolución Francesa, nunca rompen con la política de otorgar servicios sociales a la población, considerando esta actividad como una de las sustanciales de un buen gobierno.

Inglaterra, no obstante, si rompe esta secuencia, cuando la reina Elizabeth proclama la Poor's Law en 1601 y abandona en manos de las parroquias a los pobres, para que sean éstas las que les proporcionen, mediante la caridad privada, los mínimos satisfactores de salud, vivienda y educación. Las consecuencias de esta decisión fueron, por una parte, las condiciones precarias -inhumanas- que sufrieron los ingleses pobres y, por otra parte, el desarrollo de un modelo peculiar, propiamente inglés, de otorgamiento de los satisfactores por la clase económicamente fuerte, a las clases necesitadas, dentro de un sistema mercantil, sublimado por la caridad.²

¹.z, Eugenio- "Estudio preliminar, Tapia y Utopia", en *Utopias del Renacimiento, Moro*, Campanella. Sacun. FCE. México, 1975. pp- 7,35.

² Rosen, George "[a] atención médica y la política social en la Inglaterra del siglo XVII". en *De la policía médica a la mediana social*. Ensayos sobre la historia de la atención e la salud. Siglo XXI editores. México. 1985 p 181.

Perla evolución de las prestaciones sociales en el resto *del mundo*, permitió que éstas fueran asumidas como una de las responsabilidades básicas del Estado moderno.

Históricamente la salud resulta anterior en términos de demanda de atención respecto a la seguridad social, puesto que esta última surge con la liberación de los esclavos y de los siervos, y sólo cuando el trabajador comienza a resentir más las condiciones económicas que el fin del feudalismo le impone. Probablemente las primeras manifestaciones de la necesidad de ayuda a los trabajadores sean las agrupaciones medievales tales como las *gildas*, *hansas*, *caritas* o *fraternitas*, las *scholige*, las *cofradías*, los *gremios* y los *montepíos* de finales de la Edad Media, que surgen entre los artesanos. La palabra "aseguramentum" se emplea por vez primera en 1309, en un decreto dictado por el Duce de Génova.¹⁰ Pero la verdadera política social aparece en los albores del siglo XVIII, cuando surge la idea de la solidaridad en las sociedades europeas flageladas por el liberalismo económico primero y político después, que "se fue evidenciando en su triste inanidad al choque con las duras imposiciones de la vida".¹¹

En efecto, los planteamientos de Adam Smith sobre la "mano invisible" de la economía y el *laissez faire*, nunca funcionaron como lo esperaron los partidarios de esta "doctrina" y el resultado fue, en aquel entonces, también el empobrecimiento agudo de las clases dominadas, pues "agravaba en términos hasta entonces jamás vistos la miseria haciendo a los ricos más ricos y a los pobres más pobres hasta la depauperación irremediable".¹²

¹⁰ Aparecen en Europa durante el siglo XI. Primero son los de comerciantes, que para protegerse se asocian en *caravanas* (gilda o nansa en los países germanos y *cantas* o *fraternitas* en los latinos). En el siglo XIII aparecen los gremios de artesanos. Entre los siglos XIV y XV los oficiales se asocian para mejorar sus condiciones laborales y salariales, llegando a veces a declararse en *huelga*. Gremio'. Enciclopedia Encarta 2000.

¹¹ Cárdenas de la Peña, Enrique. "Generalidades sobre seguridad social y medicina social Ley e IMSS *Servicios Médicos del IMSS. Doctrina e Historia* México, IMSS, 1973 p 4.

¹² Mingarro y San Martín, José. "conferencia primera en *La Seguridad Social en el Plan Beveridge* Editorial Polis, México, 1946, p. 15.

" *Ibid* _ p. 16.

En 1883 aparecen las primeras leyes del seguro social en Europa, conocidas como las leyes de Otto Von Bismarck, el terrible "Canciller de Hierro" prusiano, quien no obstante, años antes habla promulgado las leyes antisocialistas en contra de las asociaciones de los obreros y de las demandas de prestaciones sociales. Gracias a la presión internacional de los trabajadores y al clima de intranquilidad que se desarrolló en Prusia en rechazo de tales leyes, hubo de rectificar y aceptar las leyes de la seguridad social. Aquellas leyes, sin embargo, no otorgaron su protección mas que a una parte de la población La concesión del seguro va, además, acompañada de una serie de condicionalidades [sic] no siempre de posible o fácil cumplimiento por parte del obrero, con lo cual la aplicación del seguro presenta en la práctica infinidad de fisuras que hacen del sistema una protección tardía, insuficiente o incompleta"

La seguridad social inicialmente considera los riesgos de trabajo, la jubilación y las pensiones de viudez y de orfandad, y posteriormente se incluyen las enfermedades profesionales. Debido a la necesidad de diagnosticar y evaluar los grados de incapacidad por estas causas, se incluye a profesionales médicos en las instituciones de seguros. El desarrollo de los Estados democráticos conlleva a considerar importante para la producción, la salud en general del individuo, por lo que aparecen los seguros de enfermedad general, para proteger a la fuerza de trabajo de manera más eficaz. Mucho tiempo después se incluyen otros aseguramientos de bienestar social, como la atención a los familiares de los trabajadores, seguro de maternidad, de guarderías y de recreación. Por último se crean, en países como México, los regímenes modificados y los servicios de solidaridad social. El Plan Beveridge de 1943 considera tres campos de seguros sociales: primero, las prestaciones en dinero para cubrir incapacidades totales o parciales debidas a accidentes de trabajo y a enfermedades profesionales; cubre también la desocupación y las pensiones de retiro. Se consideran también las pensiones de viudez y de orfandad, de maternidad, el cuidado de los hijos, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones. Se encarga también de las pensiones por vejez, garantizando que sean ade-

cuadas para la supervivencia del trabajador y su familia. Otro campo es el de subsidios infantiles, y por último el de "cuidados médicos de todas las clases y para todo el mundo" 14

Realizar las actividades del gobierno, sujetas a un plan, parece algo natural, indiscutible y necesario. No se puede dudar que desde los más remotos tiempos de la humanidad hubiera planes y programas de gobierno para ejercer el poder. No obstante, las experiencias no han sido felices, por las múltiples dificultades –de todo tipo– que se han presentado para la consecución de los objetivos planeados. El cúmulo de obstáculos generó diversos caminos para las soluciones –no siempre reales ni adecuadas– y entre ellas, la planeación cayó en descrédito como instrumento de gobierno y, aunque se mantuvo el discurso, las acciones respondieron a otros mecanismos pragmáticos e incluso irracionales, para sobrellevar el desarrollo de las sociedades civiles. La aparición de las políticas públicas, generó una esperanza para resolver el problema pero, necesariamente, esta esperanza es falsa, y la desilusión invadió nuevamente a los funcionarios. Resulta, por lo tanto, sumamente interesante enfocar la síntesis de estos dos instrumentos de gobierno -planeación y políticas públicas- valiosos para el ejercicio gubernamental moderno.

El Derecho, es decir, la ley, es el instrumento de gobierno por excelencia, pero sólo cuando esta ley ha sido elaborada y sancionada por el pueblo, es legítima. En conclusión, el instrumento de la función legislativa, es la propia ley. Pero la ley en sí no tiene sentido si no se aplica, si no se ejecuta. Por lo tanto, la otra parte del Estado, el Poder Ejecutivo, tiene la función de aplicar las normas legales y controlar su cumplimiento. Inicialmente sujeto al Poder Legislativo, el Ejecutivo cumple con su obligación de aplicar la Ley. Para ello, está precisamente el gobierno, como el instrumento práctico del Poder Ejecutivo, y que a su vez se vale de la administración pública -dijera Wilson- como "el gobierno en acción". El aparato ejecutivo se debe organizar para cumplir con todas sus obligaciones. Debe ejercer el dominio político sobre la sociedad para

¹⁴ Beveridge, William. 6. Plan para la seguridad social en *Las bases de la seguridad social*. Instituto Nacional de Salud Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1987 p 65

que se cumplan las leyes. Contará con los "aparatos represivos del Estado", la fuerza pública, la gobernación interior y las relaciones exteriores como ejemplos, pero además, por medio de la dirección administrativa hará también que la sociedad cumpla con las leyes, utilizando los "aparatos ideológicos del Estado" para que por medio de las prestaciones de servicios -de salud, de seguridad social, de educación, de vivienda, de transporte público, etc.- la sociedad se someta al poder estatal. El Poder Ejecutivo requiere de mucha fuerza para cumplir con su cometido, imponiendo el gobierno a la sociedad civil, cosa que los legisladores comprendieron desde las primeras experiencias democráticas. Si el Ejecutivo era débil, carecía de medios para imponer las leyes que le mandaba el Legislativo, por lo tanto, el mismo fue fortaleciendo al Ejecutivo para lograr eficacia en la administración pública. No se puede, sin embargo, fortalecer a uno de los poderes sin debilitar al otro, y así, el Legislativo ha perdido fuerza desde entonces. Al hacerse cargo el gobierno de las funciones públicas, centraliza su actuación para ejercer cabalmente el poder. Conforme se incrementa la centralización, el gobierno abarca un mayor número de funciones. Así, de las cuatro funciones fundamentales del Ejecutivo -hacienda, gobierno interior, relaciones exteriores y defensa- conforme crece el poder del Ejecutivo se van multiplicando -fomento industrial y comercial, comunicaciones y transportes, agricultura y ganadería, educación y salud, etc.- para lo que el gobierno va creando nuevas instancias administrativas -Secretarías de Estado o Ministerios, según el caso- con lo que el Poder Ejecutivo incrementa su fuerza, llegando a desplazar al Poder Legislativo por medios legales o ilegales, como se ha visto en la historia de los países occidentales en los siglos XIX y XX.

Los instrumentos para la ejecución y aplicación de las leyes en el gobierno son los planes y programas. La planeación del Estado ha sido fundamentalmente de tipo económico, para regular las relaciones materiales de producción en el Estado capitalista. Ciertamente, al establecer los planes de la estructura productiva, las superestructuras se avienen a dicha planeación. Sin embargo, en su origen los planes debieron ser integrales, globales, y además obligatorios. Para ello, el capital debiera subordinarse al Estado, quien es el único capaz de ejercer la coerción necesaria para tal situación. Sin embargo, esto era contradictorio

al mismo Estado de Derecho, puesto que las bases ideológicas son las de libertad y propiedad privada. Fue necesario un ensayo social y político para esclarecer este complicado asunto. En la ex-URSS, donde se propone la planeación económica global de la era moderna, se planea de manera central y bajo el régimen autoritario del estalinismo, tratando de que el *gosplan*, como se llamó al plan global, funcionara en todas las esferas de la sociedad, es decir, tanto en las relaciones estructurales como en las superestructurales. Sin embargo, por motivos históricos no considerados -la estructura feudal de Rusia en pleno siglo XX y el cambio forzado a un supuesto socialismo- el modelo fracasó. En los países capitalistas, el problema fue de otra índole, pues el poder del Estado no fue absolutista y la propiedad privada marca el límite de la acción del Estado, como lo afirma Omar Guerrero", por lo que los planes debieron tener solamente el carácter de "indicativos", es decir, que solamente sugerían el rumbo de la economía, sin forzara los capitalistas a producir ciertos bienes o servicios que no fueran altamente rentables, y siguiendo la "Ley de la tasa descendente de ganancia", tan propia del modo de producción predominante.

Estado y sociedad

El "rol histórico del Estado" en los países de América Latina, ha sido heredado del despotismo oriental árabe y probablemente del cameralismo alemán. En ambos casos la característica fundamental es la centralización administrativa. Ello significa que el Estado participe activamente en las funciones de la sociedad civil, presentándose como el clásico Estado paternalista, tutelary servidor. Al respecto dice Kliksberg, que para ejercer todas estas funciones sufre lo que se llama "explosión de complejidad", y que consiste en multiplicar sus medios de acción, es decir, las dependencias -organismos públicos nuevos- por medio de las que ejerce la administración pública.

En general, las respuestas del Estado a las demandas de la población son limitadas relativamente. Por una parte, esas demandas crecen indefinidamente y a una velocidad mayor a la que el Estado puede allegar-

Guerrero. Cm.,. La Administración *Pública del Estado Oapltalifa*_ INAP, Mexlco, 1979 p. 282

se los recursos necesarios, y por la otra, estos recursos siempre son escasos, por muy rico que sea el país. En este terreno incide la mayor crisis económica de que se tenga memoria en la era moderna, acrecentando las necesidades de la población y por lo tanto las demandas, y haciendo más escasos los recursos del Estado. La ineficiencia relativa del Estado genera, además, demandas democratizadoras de la población, y la única salida que se encuentra, es la de modificarla administración pública.

En primer lugar, se ha tratado de combatir la crisis en sus consecuencias y no en sus causas, y en este combate no se han tomado en cuenta las repercusiones sociales que resultan. De tal manera que a la crisis económica se ha sumado una gravísima crisis social. Los efectos sobre la población de las medidas anti-inflacionarias -a las que generalmente se han reducido las soluciones a la crisis- han sido negativas, pues han incrementado el desempleo, con el incremento consecuente de la llamada "economía informal" (vendedores ambulantes, lavacoches, tragafuegos, malabaristas de crucero, etc.), con una disminución importante de los ingresos de esta población. También, al liberar los precios de los productos básicos, muy por arriba de las tasas inflacionarias, debido en parte a la suspensión de subsidios que otorgaba el Estado, en parte a las devaluaciones de la moneda consecuentes con la crisis y en mayor cuantía a la especulación y al acaparamiento de los productos llevado a cabo por los comerciantes, la desnutrición alcanzó cifras alarmantes, dando paso al aumento de la mortalidad. "La pobreza se ha convertido en la primera causa de muerte en la región".

Otra de las medidas prescritas por los organismos financieros internacionales es la reducción del gasto social, que repercute directamente en la salud, la seguridad social, la educación, la vivienda y los niveles de vida. En promedio, en América Latina, esta reducción ha sido de cerca de un 75 %. Han aparecido categorías de análisis sociológico tales como "deuda social" y "pobreza extrema, que reflejan la gravedad de la situación."

Khksherg. Bernardo- *¿Como transformar al Estado? Mas allá de mitos y dogmas.* Fonda de Cultura Fconomira. México. 1989. pp 47-71

El pronóstico es malo, de continuar con las políticas económicas actuales. La repercusión más grave de estas políticas ha sido sobre la población trabajadora -topes salariales, aumento de precios de productos básicos, desempleo- que se ha depauperado de manera progresiva e irreversible.

Si nos preguntamos : ¿ qué características tienen las políticas vigentes de la administración pública de Latinoamérica en el aspecto del gasto social?, Kliksberg destaca, en primer lugar, que las políticas de reforma de la administración pública son "implícitas", ya que no están enunciadas formalmente en un documento oficial ; en segundo término, se aplican de manera ahistórica, es decir, no toman en cuenta las condiciones sociales, culturales y tradicionales de las sociedades latinoamericanas, y sólo porque provienen de países desarrollados y allá sí funcionan, deben ser panacea para todo el mundo. La aplicación de modelos extranjeros y extrajerizantes en los países subdesarrollados ha sido el problema ancestral, y cuando no funcionan, se culpa a la sociedad "arcaica" y a la "idiosincrasia", dando la imagen de que no se es capaz de progresar por pura indolencia, sin considerar siquiera que el modelo no sea idóneo para las sociedades dependientes económicamente de los países ricos. Esto mismo es la causa de que no exista correspondencia entre las necesidades y los satisfactores. Las políticas se ejercen como fines en sí mismas y no con objetivos sociales como debiera ser. Dicho en otras palabras, los cambios se deben hacer en el fondo de las organizaciones sociales, políticas y económicas, o todo se reducirá a discursos demagógicos sin consecuencias reales en la solución de la problemática de los países latinoamericanos.

En cuanto a la tendencia privatizadora, que es la forma más aparente de las políticas implícitas, es una política a la defensiva de los partidarios del librecambismo. Parte de la falacia de que la empresa privada es más eficiente que la pública, y tiende a imitar a aquel: hay que implantar la tecnología moderna en las oficinas de gobierno, usar computadoras, faxes, "desarrollo organizacional", círculos de calidad y todos esos "paquetes" propios de la empresa privada, sin considerar que los objetivos son totalmente diferentes : el lucro en la administración privada y el servicio en la administración pública. El "consumismo" prevalece también en la administración pública.

Pero hay una desvaloración de esta última, debido a la implantación del modelo norteamericano de la dicotomía política-administración. Brevemente, la explicación de esta incongruencia está nuevamente en los criterios plenos de ahistoricidad con los que se maneja la política implícita mencionada anteriormente. En los países anglófonos, el gobierno es eminentemente normativo, dice lo que se debe hacer, pero no lo hace. Quien administra la producción de bienes y servicios para la sociedad es ella misma, a través de sus empresas privadas. Es una sociedad administradora, que hace lo que debe. Ello tiene, desde luego, razones históricas. En cambio, en los países latinoamericanos, la sociedad pobre no tiene la capacidad económica para subsanar sus necesidades ni otorgarse sus servicios. Se requiere entonces que el Estado sea, al mismo tiempo, normativo y administrador. Que no sólo diga lo que se debe hacer, sino que también lo haga. Y para ello se requiere un gobierno 'grande y un gasto social "alto', al contrario de lo que aconseja la política "implícita" importada.

Las consecuencias que ha tenido el modelo neoliberal monetarista que abandona la estrategia de desarrollo hacia adentro" en los países de América Latina en los que se ha aplicado, son, sin duda, el aumento en el desempleo y la pobreza, pues no sólo no logró resolverlos problemas que existían, sino que los agravó, ya que "no sentó bases sólidas para el crecimiento ni pudo mantener constante la relación: porcentaje de las exportaciones/pago del servicio de la deuda".

Estas situaciones siguen vigentes, y al hacer un análisis-si bien somero- de la situación social, económica y política de América Latina, se confirma que los problemas de subdesarrollo, dependencia y pobreza no sólo continúan, sino que se han agudizado con la aplicación de modelos perversos y extraños para la cultura y la historia de nuestros países.

Las medidas que Kliksberg" propone para resolver estos problemas, son profusas, pero de todas ellas, sólo unas cuantas podrían ponerse

Kliksberg, Hernando. Gerencia social'. Una r lsi6n de situaci6n'. en *Gerencia P6blica en tiempos de Incertidumbre* Instituto Nacional de Administraci6n P6blica- Ministerio para las Administraciones P6blicas. Madrid, 1989. pp. 149-188-

" Kliksbelg, Bernardo. *¿C6mo transformar al Estado...op. cit.*

en práctica inmediatamente, como son las referentes al desarrollo pleno de los recursos humanos del sector público, por medio de la capacitación para manejarla 'complejidad' política y social dirigiendo hábilmente los programas sociales "imaginativos" que favorezcan a la mayor parte de la población, específicamente a la marginada y empobrecida, aprovechando al máximo el potencial social para promover las posibilidades productivas de la sociedad civil.

Estas propuestas, que están relacionadas con la capacitación de gerentes públicos, **ya se están** poniendo en práctica en toda América Latina, por medio de las escuelas y las universidades estatales y privadas. En cuanto al cuarto, también existen programas de participación comunitaria en varios de los países de la región. Para lograr estos propósitos, se requiere que las estructuras actuales, caracterizadas por modelos tradicionales y baja coordinación, se modifiquen radicalmente para sustituir a la jerarquización piramidal por "redes sinérgicas" que permitan una relación más intensa y armónica entre las diferentes instancias del sector social. El autor sugiere la creación de "meta-redes" gerenciales que incluyan a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y a los actores comunitarios involucrados.

Surge en este momento la pregunta: ¿cómo pasar de la administración a la gerencia?. Este paso, es cada vez más urgente y necesario, puesto que la complejidad del gobierno debe ser ascendente, y no "simplificada" como pretende la política neoliberal, que se ha retardado debido a que significa un "cuello de botella" en la transformación de la administración pública en América Latina. Este obstáculo tiene que ver con lo que Kliksberg llama el 'paradigma formalista' de los países desarrollados -léase los Estados Unidos- que se aplica con los criterios de la empresa privada, y que "margina la actual realidad de las ciencias gerenciales" aplicadas al Estado." La discusión de este aspecto está en los párrafos precedentes.

1c El *ma,agernen* (gerencia) aparece en los intentos de transformación estatal de América Latina como no cuello de botella' esencial que ha bloqueado con frecuencia las políticas mejor diseñadas. La "brecha del *managemen* (gerencia) existente entre las demandas por transformaciones en el perfil del Estado y las capacidades gerenciales disponibles puede ampliarse aún mucho más en los próximos años, dado el carácter mucho más exigente de las nuevas tareas a cargo del Estado y la complejidad cgn contextual que se ha destacada. Ha predominado en la región un determinado paradigma respecto al *management* (gerencia) denominado con frecuencia paradigma 'formalista'

Las condiciones de alta incertidumbre que caracterizan al quehacer gubernamental, sobre todo en las épocas críticas por las que ha venido atravesando América Latina en los últimos años, dificultan los cambios que no podrán ser ni a muy corto plazo ni fáciles, sino que requerirán un complicado proceso de ensayo en el que los aciertos se irán encontrando mediante exploraciones de la gerencia aplicando diversos modelos para cada situación y para cada sociedad.

En este tenor cabe señalar que, además, el futuro se diferencia cada vez más del pasado. Los cambios se dan cada vez a mayor velocidad y son más trascendentes, por lo que cada vez es menos preciso basarse en proyecciones estadísticas -como las tendencias que se utilizan para elaborar metas y presupuestos- ya que pueden llevar a conclusiones totalmente equivocadas al administrador.

Kliksberg dice que:

Una concepción general va avanzando en esta materia, y entre otras formas de denominarla se le ha llamado "feed forward", ajustar el presente a partir del futuro- No se basan en las líneas tradicionales de exploración del futuro. Los climas de alta incertidumbre actuales, por ejemplo, no son abordables con los modelos probabilísticos de la teoría de las decisiones. Las nuevas orientaciones se dirigen hacia un trabajo de naturaleza heurística. Algunas expresiones de estas búsquedas se están dando con fuerza en el campo público. Pertenecen a esta línea de exploraciones el desarrollo de los *think tanks* ("tanques pensantes") y las unidades de análisis de políticas fundamentalmente centradas en escuchar el futuro a partir de tecnologías de acceso al mismo no tradicionales"

Se describe las orientaciones desde cierta perspectiva predominante en los países desarrollados en décadas anteriores y se puede observar que numerosos esfuerzos para mejorar la capacidad administrativa del sector público en los países en desarrollo se han basado en la aplicación de técnicas de planificación y programación. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un cambio en la perspectiva predominante en la actual realidad de las administraciones. *Ibid* p. 13.

Ibid_ p 15.

Por lo tanto, el "gerente POSDCORB" ha perdido actualidad. Se requiere, sin duda, actualizar la función gerencial, convirtiendo al administrador tradicional, que teóricamente debe cumplir con un modelo en el que debe ser un decisor racional, un planeador sistemático y un coordinador y supervisor eficiente de las actividades organizadas', en la realidad es "exactamente lo contrario". El directivo sufre de inesperadas cargas de trabajo, su quehacer administrativo es intermitente, con frecuentes interrupciones debidas a los problemas "imprevistos", carece de información oportuna y confiable, y vive sumergido en un mar de incertidumbre.',

En la última década del siglo XX, aparece la propuesta de Rosabeth Kanter, editora del *Harvard Business Review*:

(...) señala que son cuatro las tareas principales del gerente de los'90; las denomina las cuatro F. Son las de: Focus, Fast, Flexibility y Friendly.- 2

En español les llamaremos las cuatro As: *Aguzar, Acelerar, Adaptary Amistar*. Focus [Aguzar] implica la capacidad para discriminar las cuestiones realmente estratégicas y concentrarse en las mismas. *Fast* [Acelerar] dar respuestas inmediatas a los problemas sin esperar el camino tradicional de las líneas jerárquicas. *Flexibility* [Adaptar] significa que el gerente deberá adaptarse sobre la marcha a las transformaciones que va produciendo la ley de los cambios continuos. *Friendly* [Amistar], por cuanto a la idea de que el mundo de la aldea global interrelacionada es, al mismo tiempo, un mundo de negociación.

También el gerente público está cambiando para adaptarse al mundo incierto de la administración pública. Deberá conseguir mayor comunicación con las comunidades a las que atiende, buscar interlocutores de las diversas tendencias y opiniones de la gente, y aplicar el modelo de las "cuatro A's" que le podrán conferir a la gestión pública mayor eficiencia y, sobre todo, legitimidad.

^{Al} Vease Motta, Paulo Roberto_ La función gerenciaj en el mundo conle,oporáneó en *Gestión contemporánea*. La ciencia yarte de *ser dirigente*. [Traducción de Carlos Ruiz Sánchez]. Editorial Record, Brasil, 1991. pp. 19-25.

"Citado por Kliksberg, B. 'Gerencia social.', op. cit. pp. 1516.

Papel de la gerencia social en la atención de la salud y la seguridad social

La realidad de los problemas sociales es totalmente diferente a la concepción formal que de ellos se formó el gobierno y los funcionarios públicos del neoliberalismo. No es posible concebir una sociedad saludable si no cuenta con un programa integrado en el que participen conjuntamente los actores cuyas actividades tiendan a resolver todos y cada uno de los problemas considerados prioritarios. Se ha criticado mucho al profesional de la salud pública por afirmar que todo es salud, señalándolo como un soñador ambicioso que igual pretende resolver los problemas de los padecimientos infecciosos que el desempleo o la producción agrícola de una región, sin tomar en cuenta que las relaciones de todas las actividades humanas tienen una finalidad: el bienestar individual y colectivo. No se puede ser sano sin un trabajo remunerativo o sin una vivienda digna, limpia y cómoda o sin la recreación y la nutrición adecuada.

La crítica en contra de que todo sea "salud, nace de la ideología de la división del trabajo y se fundamenta en que las funciones del gobierno deben estar diferenciadas para cumplir con esa división del trabajo. La centralización de los regímenes políticos con ejecutivo fuerte, se favorece con esta división estancada de las funciones gubernamentales. Pero ante la complejidad creciente de la sociedad civil, este modelo se vuelve completamente incompetente, por lo que se debe rescatar aquella visión integral del gerente social.

¿Cómo reformar la administración pública para tener una verdadera multiinstitucionalidad en los programas?. La propuesta para modernizar las organizaciones se fundamenta en que las diferentes instancias gubernamentales debieran marchar todas en un mismo sentido, es decir, hacia un mismo objetivo general dentro de un plan rector que considere el equilibrio de todos y cada uno de los campos sociales significativos. A este sistema se le llama gestión intergubernamental y se llevarla a cabo por medio de las redes sinérgicas.

Este orden de gestión hace hincapié en el logro de objetivos por medio de la configuración de organizaciones reticuladas. Se trata de desarrollar

crecientemente en dichas redes, as sinergias posibles entre las entidades componentes. Las redes son horizontales, con puntos de coordinación instrumentales que pueden ser aportados por el gerente especializado en la problemática social, pero la coherencia de su fundamento no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. El sector social reúne potencialidades importantes para este tipo de trabajo. Es posible visualizar claramente la posibilidad de identificar, en el marco de una red social, proyectos comunes en campos críticos como, por citar un ejemplo, la producción de información estratégica, la búsqueda común de fuentes de financiamiento y su negociación colectiva, la preparación de recursos humanos especializados, a fijación de estándares de calidad en materia de evaluación de programas sociales. Se trata, entonces, de pensar en términos de un sistema real, sinérgico, cuyos componentes, sin perder su independencia, interactúen para alcanzar una finalidad común.

Siguiendo con el mismo enfoque, es indispensable una articulación entre política económica y política social. Actualmente el sector social no interviene en la elaboración de las políticas económicas del gobierno y, por lo tanto, se encuentra totalmente desvinculado de las decisiones y de la asignación de los recursos indispensables para el funcionamiento eficiente en los campos que cubren la salud y la seguridad social.

La reforma de las instancias del sector salud y seguridad social, la modernización y flexibilización de la organización ejecutora de las políticas, no se pueden mantener si no se modernizan y flexibilizan también a los funcionarios responsables de tomar las decisiones, ejecutarlas y evaluarlas. La profesionalización de la gerencia social constituye una necesidad imperiosa para lograr los objetivos que la reforma pretende. La lucha por el poder y los cabildos son desconocidos por las organizaciones ortodoxas del sector social, lo cual lo coloca en los grados más altos de indefensión frente a las presiones de las organizaciones del sector económico.

En América Latina se han hecho serios esfuerzos de integración regional para la reforma. Los programas del PNUD y del CLAD son ejemplos de que en los últimos años se ha trabajado en este cambio.

Hacia la formación sistemática de gerentes sociales

Para lograr este cambio, una de las acciones prioritarias será la de formar a los actores del cambio mismo. Estos actores son los gerentes sociales. Tradicionalmente el administrador de los servicios sociales ha sido algún personaje destacado de la actividad científica o técnica, un administrador de empresas privadas o, desgraciadamente, alguien sin preparación o con 'práctica' en la administración, sólo por haber ocupado el puesto durante cierto tiempo.

Si analizarnos al destacado científico o técnico -para este caso, el médico- se tratará de una persona importante en su disciplina, siendo un buen internista, o un hábil cirujano, o alguien por el estilo con mucho prestigio. Al nombrarlo directivo de un servicio social, se presentarán por lo menos dos fenómenos aparentes. Por un lado, al personaje se le distancia del campo en el que es competente, lo cual le causa disgusto y angustia; por el otro lado se le encara a una actividad que no sólo desconoce -la gerencia social- sino que además generalmente detesta, lo que le causará disgusto y angustia. Así, por todos lados tendremos a una persona disgustada con el trabajo y angustiada frente a los problemas a los que se debe enfrentar con plena ignorancia. El resultado es también dual. O se sigue dedicando a su actividad profesional y descuida la administración, delegándola en subalternos no necesariamente capaces, o dirige al modo que su mejor buena fe le dicte, cayendo frecuentemente en equivocaciones, contradicciones y conflictos, que difícilmente podrá resolver.

En el caso del dirigente nombrado por ser profesional de la administración privada, el ejercicio de la actividad tendrá, en el mejor de los casos, visos de eficientismo que no toma en cuenta el aspecto social -precisamente- del quehacer directivo. Se presentará el fenómeno mencionado anteriormente de la dicotomía entre lo económico y lo social, con predominio en lo primero, pues la finalidad sustantiva del dirigente será financiera -hacer el gasto óptimo (hacer más con lo menos posible)- sin tomar en cuenta los objetivos sociales de la institución.

La peor de las situaciones se da cuando el administrador es el 'empírico' tradicional, que no tendrá la capacidad para cambiar. y que a toda costa

tratará de mantener las cosas tal como están, es decir, mantener el *status quo*, que de acuerdo con su concepto de la administración, será lo que le dé la garantía de permanecer en el puesto.

Se ha planteado en este trabajo, que la sociedad moderna está en vías de cambio, de un cambio acelerado. La complejidad del sector social y específicamente el de salud y seguridad social, implica de procesos heurísticos para enfrentar los retos cotidianos que las nuevas y viejas demandas públicas exigen. La gerencia social se desarrolla en un campo difícil caracterizado por la incertidumbre, el cambio, la negociación, las concertaciones y la emergencia de problemas no previstos que hay que resolver en el momento.

De tal manera, el gerente social debe enfrentarse a esta realidad, y para ello requiere desarrollar capacidades estratégicas, del tipo de "las cuatro

Las políticas y la gerencia social

En la actualidad, el estudio de las políticas públicas toma singular importancia frente a la planeación, porque resuelve, dentro de la racionalidad gubernamental, los problemas emergentes en las relaciones entre el Estado y la sociedad, es decir, los problemas emergentes de la administración pública, sin enfrentamientos ni contradicciones con los planes, sino al contrario, como un valioso auxiliar de ellos, llenando el vacío que naturalmente deja el lineamiento de lo general, propio del plan, con la acción contingencia) de la política pública.

Los autores norteamericanos han estudiado profusamente el tema, definiendo el campo, el proceso, las aplicaciones diferentes y fundamentalmente, cómo se analizan las decisiones de este tipo. El planteamiento de interpretar las decisiones con una racionalidad social y política no rígida -como si se tratara de fenómenos naturales no sociales- ha dado al estudio de las políticas públicas la posibilidad de entraren el campo de estudio de los fenómenos sociales y al gobierno un valioso instrumento de gobernabilidad, borrando las 'malas conciencias y las soluciones por debajo del agua" y abriendo un fértil campo para el

administrador público como agente importante del gobierno en la toma de decisiones.

Procesalmente o, por decirlo de otra manera, metodológicamente, el conocimiento, la lógica y la historicidad para elaborar las políticas públicas, no difieren substancialmente de la de realizar planes. Las consideraciones intelectuales y empíricas son semejantes. La única diferencia es que la política pública es más inmediata, es decir, requiere de mayor agilidad para decidir, pero también se mueve en un campo más estrecho y específico que el plan o el programa. Ciertamente hace uso más frecuentemente de la experiencia del administrador público por la precariedad de tiempo en el que se debe decidir, prescinde de información que no sea críticamente indispensable pero también es de aplicación si bien inmediata o breve, y resiste las modificaciones sobre la marcha que sea necesaria para adaptarla al curso de los acontecimientos

Las actividades de salud y seguridad social legitiman y fortalecen al Estado, por medio del dominio y de la dirección que ejerce la administración pública, con el fin de favorecer el desarrollo económico y social del país, garantizando la reproducción de la sociedad. Los servicios de salud y seguridad social son uno de los canales fundamentales de la comunicación entre el Estado y la sociedad civil, es decir, que la administración pública de los servicios es una manera eficiente por la cual se pueden regular las contradicciones de clase que generan las relaciones materiales de producción.

La salud y la seguridad social son el sujeto de la administración pública y de las políticas públicas, por que el Estado las considera como un valor social de tipo económico (aumento de la producción), político (dominación) y social (legitimación y fortalecimiento del sistema).

No se debe soslayar otro aspecto importante del estudio de las políticas, que es el que propone una recuperación de la racionalidad social del ejercicio político gubernamental, habiéndose identificado como novedad', -entre comillas no por descalificarlas sino por la relatividad misma del quehacer científico-, la interpretación de los hechos replanteando, los

aspectos axiológicos, intuitivos y subjetivos de los actores, contrariamente a la rigidez del llamado "método científico cartesiano-comtiano", adoptado del campo de los fenómenos naturales y que poco aportaba para la racionalidad de los fenómenos sociales. El "decisionismo" y el positivismo que campearon sus banderas durante la primera mitad del siglo XX, demostraron sus limitaciones para interpretar adecuadamente los asuntos políticos, sociales y administrativos de los gobiernos -fueran estos democráticos o no- y vincularlos de manera eficaz a la realidad cada vez más rápidamente cambiante de la actualidad. Las propuestas contemporáneas incluyen la valoración de la subjetividad como un elemento imprescindible del actor de la política, tanto si se dedica a hacerla como a recibirla, así se hable de corrientes de interpretación como el post-positivismo, el incrementalismo u otros.

Lo público y lo privado

Para el estudioso surgen desde un principio muchas preguntas: ¿Por qué se llaman "políticas públicas"? ¿Cuál es la diferencia entre las "políticas públicas" y las demás acciones del gobierno que también se conocen con el nombre de políticas? ¿Es que éstas no son *públicas*? El término "políticas públicas" aparece en los documentos académicos de América Latina alrededor de los años 90. Hay un rechazo inicial para aceptar el término, puesto que la traducción de *public policy* como *política pública* resulta en un pleonasma, ya que etimológicamente *política* deriva del latín *politicus*, tomado del griego *politikós*, "perteneciente al gobierno", propiamente, "perteneciente a la ciudad", derivado de *polis*, "ciudad", y *pública*, tomado del latín *publicus*, "oficial, público" v De esta manera, lo público y lo político se confunden.

Sin embargo, en muy poco tiempo, el término se difundió explosivamente y para mediados de esa década prácticamente en todo el ámbito académico se estudiaban las "políticas públicas" como algo "nuevo" y muy diferente a todo el equipaje conceptual de la administración pública. Si realmente se tratara de un concepto diferente de lo que en la ciencia

administrativa se ha conocido como 'políticas, lo importante sería encontrar las 'cualidades distintivas' de las llamadas 'políticas públicas' para justificar el pleonismo y crear el concepto científico adecuado.

La clave de esta discusión se estableció entre lo público y lo privado, precisamente por ser antagónicos.

Waldo discute ampliamente este tema en su obra *Estudio de la Administración Pública*. de 1955. La inquietud de los estudiosos de esa época en los Estados Unidos de Norteamérica para definir lo público es muy grande. Se considera como una 'cuestión difícil'. El autor pregunta: ¿Cómo se distingue la administración pública de la administración en general? y comienza por definir lo público relacionándolo con el gobierno y con el Estado, pero no queda conforme con ello, y recurre a la opinión de la población en general, sobre cuáles son las funciones que se consideran públicas en una sociedad particular". Responde la pregunta con un ejemplo de los Estados Unidos: "los asuntos militares son públicos, pero la venta de automóviles es privada. Sin embargo, el gobierno regula la venta de automóviles, por lo tanto, puede ser un asunto público. Su conclusión es interesante:

Y hay actividades fronterizas de las que nos veríamos en un aprieto para decir si el gobierno las sostiene no: ¡tales son las sutilezas de la ley y de las circunstancias!. Así, por ejemplo, el desarrollo de la energía atómica es público en el sentido de que el gobierno de los Estados Unidos lo tiene a su cargo. No obstante este programa implica una intrincada red de relaciones contractuales, no sólo con las autoridades estatales y locales, sino con las corporaciones privadas e individuales. ¿Llamaremos *administración pública* a los *programas de desarrollo llevados a cabo, mediante contrato, por la Union Carbide y Carbon Corporation?*

Waldo critica las generalizaciones que suelen hacer los estudiosos norteamericanos, que universalizan como verdaderos e importantes

Waldo. *Administración Pública*. de 1955. (las ediciones citadas);^.

aquellos aspectos locales o resultados de cierta tradición cultural. Así, consideran algunos de los conceptos de la administración pública de las sociedades democráticas' como categorías filosóficas teóricas de la disciplina." Llega a la conclusión de que no hay una línea divisoria nítida entre lo público y lo privado, porque estos dos conceptos son relativos a los diferentes contextos culturales en donde se consideren 2'

La discusión entre qué es lo público y qué es lo privado, llevada a tales niveles de incertidumbre, llama la atención, puesto que en la cultura latinoamericana, derivada de la europea, en el campo de la administración pública este asunto está muy bien definido por la evolución histórica de los gobiernos. Ciertamente desde los griegos y los romanos, la cosa pública es muy clara, y en las monarquías absolutas a partir del siglo XVI las acciones del gobierno en los asuntos son eminentemente públicos. Con el nacimiento del Estado de Derecho, queda mucho más diferenciado lo público de lo privado, al separarse el Estado de la sociedad civil, y la participación reguladora y vigilante del gobierno en la vida privada queda también muy bien establecida.'

Con base en lo anteriormente expuesto, una política, en el contexto "no norteamericano", siempre será pública, porque habitualmente cuando se habla de políticas, se está hablando de las actividades del gobierno. Los estadounidenses, al contrario, su principal referencia es a las organizaciones privadas, por lo tanto, en Latinoamérica se tiene que especificar que "es una política privada", como en los Estados Unidos se tiene que especificar que "es una política pública".

Por lo tanto, si esta discusión se acepta, el término -tan conflictivo- de políticas *públicas* se puede, para estar en lo correcto, traducir simplemente como *políticas*. Para fortalecer este argumento, basta recordar la definición de Mac Rae y Wilde, quienes definen a la política como:

**Un curso de acción seleccionado que afecta
significativamente a un gran número de personas.**

^of *Ib,d p. 24*

rfi Ibld p 26

" Cfr. Guerrero, Ornar. *La Administración Pública del Estado Capllalis a.* op. cit. pp. 75 y ss.

Y una política pública es.

Una política elaborada por el gobierno.-a

Es decir, la característica diferencial de una política pública es que la hace *el gobierno*.

Por otra parte, revisando cuidadosamente la literatura que sobre el tema se ha publicado, no existe una diferencia real entre lo que se llama "política pública y las simplemente "políticas, que tradicionalmente han existido. En un antiguo documento latinoamericano (anterior a la inclusión del termino *políticas públicas*) se define a las políticas de la siguiente manera:

Quando los problemas afectan de alguna manera a toda la sociedad y/o requieren *decisiones que deben ser acatadas por todos* sus miembros.... las decisiones de este tipo *tienen que ser respaldadas por una autoridad que las haga obligatorias* para toda la sociedad; se *apoyan en un esfuerzo por acondicionar actitudes y comportamientos adecuados y*, en general, están *acompañadas por mecanismos para penar las contravenciones o gratificar el cumplimiento*.

Mas adelante dice:

El funcionamiento del sistema [político] conduce a dos grandes productos políticos: los que están referidos ala definición de un futuro deseado para el sistema social, y *los que regulan la organización de y funcionamiento del sistema y sus partes, con la intención de conducirlo hacia ol sistema deseado o simplemente para la solución circunstancial de problemas presentes....* [las políticas] *ti enen objetivos específicos, temporalidad e*

M1nc Hae. Uun n'llde dome P ".) 1. mrys?s ui,lic nr,ci)eiversity of Nodh
C.lrlIna af C4;gre: HAI s'f p. 123-132.
" OP S-CPPSFO *ladón do poli s ir , rl,t11501E*. Centro Par americano de Planificación de la Satrd ICPPS). Sanfwpo cHic jugo 1975 p 5 (las cursivas **son mías**)

instrumentalidad. Son respuestas a problemas y demandas concretas y afectan de alguna manera a la situación existente; su relación con tal situación es directa e inmediata, constituyen el campo principal de la política contingente y alimentan al proceso administrativo. Estas decisiones son los instrumentos básicos inmediatos para la orientación y conducción del sistema. (...) Sólo las políticas, en su temporalidad, especificidad y consecuencias contingentes, pueden ser susceptibles de tratamiento metodológico en su formulación 30

Es claro que se está tratando del mismo objeto del conocimiento, y que el apellido "público" agregado a las políticas no es distintivo para cierto tipo de ellas.

Se puede enunciar una hipótesis al respecto: en general, en América Latina, el estudio de la teoría de la administración pública se encontraba, precisamente en la época en que se "descubren" las políticas públicas, en un estado de crisis por haberse perdido el objeto de estudio -como lo afirma Guerrero'- y haberse convertido en una técnica procesal muy parecida a la administración privada. Por otra parte, el ejercicio gubernamental parecía también estar sufriendo una severa crisis debido a la ineficiencia, a la corrupción y a la incapacidad para atacar los graves problemas sociales que se derivaron de las crisis económicas. Además, se presentó la demanda de los organismos financieros internacionales de modificar los gobiernos, "adelgazándolos", reduciendo el gasto social, abandonando el proteccionismo y "aumentando la eficiencia", sometiendo los quehaceres políticos y sociales a las leyes del mercado'.

Esto significó, para los países latinoamericanos, llevar a cabo un cambio sustancial en sus tradicionales maneras de gobernar. Así, se argumenta que: "Se ha modificado la dimensión de lo público y de lo privado", lo

"" *Ibid.*, pp. 14-15, 18. (las cursivas con mías).

" En *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ornar Guerrero plantea la situación crítica del estudio de la administración pública, al haber perdido 'el objeto de estudio y el estudio del objeto

H Aguijar Villanueva, Luis F. *Política Pública y Gobierno del Estado'*, en *Revista del Colegio número 4 Año II. Octubre. 1990* p. 236

cual no se puede generalizar.. y solo permanece esta interpretación en los círculos de los gobernantes tecnócratas "neoliberales".

Esta "redimensión" de lo público y lo privado, no obedece a otra concepción más que la de preferir al mercado sobre lo político y social. Se habla entonces de que lo privado tiene que ver con "las libertades individuales, políticas y civiles"- La justificación del librecambismo, satanizando las formas burocráticas, proteccionistas y corporativo-partidarias' de los gobiernos anteriores al neoliberalismo, propone que se establezca un 'nuevo estilo de gobierno', cooperativo y corresponsable, en el que la autogestión" abarque la solución de las demandas y el desarrollo de los programas,"" lo que "elimina" prácticamente la responsabilidad social del Estado, además de privarlo de los instrumentos reguladores de gobierno.

Esta argumentación del conocido "neoliberalismo" ha sido ampliamente desmentida por la experiencia de Latinoamérica. Además, no es cierto que sea condición *sine qua non* un gobierno neoliberal para poder desarrollar las políticas llamadas públicas. Algo que sí es aceptado es que:

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos autónomos, y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes"

Lo cual no es más que una forma adecuada de hacerlo, y que si en un momento no se dio de esa manera, los factores causales fueron otros muy diferentes a los argumentados por el neoliberalismo.

En conclusión, las políticas son, en primer lugar, instrumentos de gobierno; en segundo lugar son las decisiones para corporizar las acciones del mismo y hacer administración pública, y en tercero, es una manera habitual de gobernar, y que se han aplicado regularmente en el ámbito

fac,
taem
"laem
Id. R 953.

público. del cual no hay discusión cuáles su límite, dadas las condiciones históricas y culturales de la sociedad.

Un aspecto importante será delimitar el ámbito de las políticas. Básicamente, se deberán considerar algunas características.

En relación con que una política es una decisión aplicada generalmente a problemas contingenciales, se puede argumentar que necesariamente la casi totalidad de los problemas considerados como públicos son contingenciales. Aún dentro de la planeación, uno de los aspectos básicos se refiere precisamente a la elaboración de políticas, que permitirán otorgarle al plan la elasticidad y flexibilidad necesarias, para ir ajustando las acciones a las condiciones que se vayan presentando. El concepto actual de lo que es un plan implica que existan condiciones imprevisibles por su naturaleza social, y que la planeación no puede prever todas y cada una de las contingencias susceptibles de presentarse, y es ahí en donde las políticas marcan líneas de acción y estrategias para superar el o los problemas que se presentarán.

Esta misma condición obliga a la política a enfocar aquellos aspectos que requieran atención inmediata. Es, para hacer un símil, la *operación* comando. Como si se tratara de una misión bélica, el primer "ataque" se hará sobre la zona más vulnerable de la problemática. Si bien esto no resuelve totalmente la situación, sí permite modificarla y "ganar" tiempo para aplicar otras acciones con carácter de mayor eficacia. Por lo tanto, la vigencia de la política tampoco podrá ser eterna, sino que deberá ser ajustada o cambiada, cada vez que se modifiquen, como resultado de su aplicación, las condiciones problemáticas que se están tratando de resolver. De ahí su indispensable elasticidad y flexibilidad, y la conveniencia de utilizar el criterio incrementalista, que permite esa adaptabilidad de las políticas, al incidir en la problemática por aproximaciones sucesivas.

También necesariamente, como lo predicen los críticos, toda política debe considerar preferentemente la participación social. El individuo o grupo que se involucra directamente con la solución de un problema, actuará de mejor manera que si no estuviese comprometido con la

actividad resolutive. Esto no quiere decir que el gobierno abandone a su suerte a la sociedad para "no hacer lo que la sociedad puede hacer" -esencia del neoliberalismo- pero tampoco imponer soluciones sin la participación comunitaria, que generalmente obedecen a conceptos y modelos extraños a la cultura social.

Paulo Freire critica la colonización cultural, cuando, en lugar de apoyar al campesino para que encuentre mejores medios de cultivo de **la tierra**, sin violentar sus "usos y costumbres", se le impone una tecnología extraña, en aras de que, desde el punto de vista de la clase dominante, "es la mejor". Teniendo el consenso favorable de los grupos participantes, el beneficio de la política será siempre mayor. No olvidar que toda decisión al favorecer a un grupo, perjudica a otro. El principio de escasez implica que no "hay para todos", por lo cual el hacedor de políticas siempre se enfrenta a escoger entre alternativas de solución, y debe medir los riesgos de cada una de ellas. No se pueden olvidar los valores implícitos en las decisiones y que, para alcanzar los objetivos de las políticas, deberán ser congruentes en el más amplio **sentido**, **No** se debe tampoco olvidar que **en ciertas ocasiones será necesario** formalizar alguna política como instrumento legislativo o normativo, con el fin estratégico de alcanzar mejores y más amplios resultados, y que ello podría limitarla necesaria flexibilidad.

La consideración de estas características disminuye la confusión. Si se habla de *políticas* gubernamentales, se está refiriendo a un todo, es decir, a todas aquellas líneas de acción que propone o efectúa el gobierno, que podrán ser, por una parte, políticas *sectoriales*, *secretariales* o *institucionales*, y por otra, *políticas regionales*, estatales o *municipales*. Las *políticas públicas* son también, desde luego, políticas gubernamentales, aplicables en cualquiera de los campos enumerados, pero siempre y cuando cumplan con las características anteriormente señaladas

"Cfr Freire Pablo. *Extensión o comunicación*. Tierra Nueva Siglo XXI. Argentina Editores. Montevideo 1966.



El aire es vida, 1957
(Boceto para el mural)

POLÍTICAS DE **SALUD PÚBLICA EN MÉXICO:** EL CASO DEL **SIDA, 1985-2000**

Hector *Miguel* Salinas *Hernández'*

*'Nada debe despreciar la policía
de todo lo que puede contribuir a
los progresos de la medicina, y
ponerlo en estado de honor.*

Juan Enrique Ven Justi.

Introducción

El presente artículo reflexiona sobre lo que han sido quince años de atención gubernamental al problema de salud pública que representa el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA) en México. Desde la negación del problema por parte de los tomadores de decisiones, hasta la conformación de un organismo destinado ex-profeso para su atención, los avatares del mismo y el momento actual de la política hacia uno de los problemas de salud pública más desafiantes a las ciencias medicas y sociales en la historia de la humanidad.

Inicialmente se hace una breve descripción de las políticas públicas, de sus distintos momentos o fases y de la conformación de la agenda de gobierno: a continuación se refieren las distintas etapas del SIDA en México. los aspectos técnicos, sociales y biomédicos, tanto en el ámbito nacional como internacional, que impactaron en el cambio de la apreciación gubernamental respecto a la enfermedad.

Posteriormente, se alude al desarrollo del CONASIDA, desde su conformación como Comité Nacional para la Prevención y Control del SIDA, hasta su transformación en Consejo, sus funciones y etapas, administración y respuesta a la problemática presentada por la pandemia.

Maestro en Administran On Púdica po- la Facultad **de Ciencias** Pollticas y **Sociales de la Univer-**
sidad Naolenaj Awbnoma **de Mexico.** i nstiNCion en la que actualmente es profesor y donde cursa
cl do,tu du en dicha dlsoplina.

Finalmente se presentan las conclusiones y propuestas al respecto, por medio de una evaluación.

1. Las Políticas Públicas

Son muchas y muy variadas las definiciones existentes de políticas públicas; de hecho, el término puede entenderse más como una variable que como un concepto: para algunos significa un curso de acción, para otros un proceso y para otros más, incluso, sólo parte de un proceso mucho más general.

Así, se pueden encontrar definiciones que dicen que las políticas públicas forman parte de una serie de acciones gubernamentales, es decir, de las actividades del Estado integradas a la administración pública como decisiones que se toman en condiciones específicas. Para otras, son cauces de acción que permiten cubrir determinados objetivos y cumplir programas establecidos; en este sentido decidir significa elegir una opción preferida sobre otras, después de haber analizado todas las posibles y sus repercusiones.¹

Otros autores las consideran algo más: " la nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgarde curso de acción para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida."²

William Jenkins define a la política pública como: un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas. ¹

¹ Rulz Sanchez, Carlos- *El Cólera ¿Problema de política pública?* Mimeo. p. 16.

² Guerrero, Omar. *Las políticas públicas como ámbito de la concurrencia inultidiseiplinaria.* p. 15.

¹ Jenkins, William. *Po@ical analysis. A polifical an organizacional perspectiva.* p. 4.

Carlos Ruiz Sánchez señala que, 'con respecto a las definiciones de política pública, hay tal variedad de ellas que se hace patente la dificultad de definirla.' Sin embargo ofrece algunas definiciones, entre las que se encuentra la de Frohock, elegida por su autor por ser la más amplia y completa, y por adaptarse mejor a la realidad nacional mexicana.' Dice así:

Una política pública es:

1. Una práctica social y no un evento singular o aislado,
2. Ocasionado por la necesidad de:
 - reconciliar demandas conflictivas o
 - establecer incentivos de acción colectiva entre aquéllos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.'

Ante la dificultad de encontrar una definición generalmente aceptada y universalmente aplicada, y tratando de utilizar una que sea adecuada a la realidad de México, el presente trabajo será abordado con la idea de que una política pública es un proceso de toma de decisiones en el que confluyen diversos actores, gubernamentales o civiles para, desde distintas disciplinas, identificar problemas, proponer, analizar y ejecutar posibles soluciones y evaluar los resultados de ellas, con base en el impacto generado en el público al que están destinadas.

Las políticas públicas tienen principalmente tres fases: la estructuración, la definición y la instrumentación.' La *estructuración* contempla todos aquellos elementos a ser tomados en cuenta para saber si un problema será considerado como público y, por ende, atendido a través de una acción gubernamental. Puede decirse que la estructuración es el momento previo a la acción pública del Estado para resolver el problema.

' Ruiz Sánchez. Galos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. universidad Iberoamericana - Plaza y Vaides. México, 1994. p. 15.

mem.

Idem.

Algunos autores señalan que las fases de las políticas son: análisis, incorporación a la agenda e implementación. Asimismo, la mayoría coincide en señalar que la evaluación es una etapa, es un momento permanente en el proceso de las políticas.

La *definición* es cuando se incorpora el problema al orden del día público, es decir, la forma en que el problema va a ser tratado. Dicha incorporación se hará con base en el tipo de problema que se trate y en cómo se le conceptualice por parte de los tomadores de decisiones.

La *instrumentación* es el momento en que a la decisión de cómo enfrentar el problema se le dota de instrumentos o mecanismos para implementarlo. Esta implementación consiste principalmente en decidir quién, cómo y con qué echará a andar la política. Desde luego, esta fase requiere una evaluación permanente para saber si la decisión tomada resuelve satisfactoriamente el problema.'

1.1. La Agenda de Gobierno y su elaboración

Existen dos tipos de agenda: la sistemática y la institucional" La agenda sistemática es más abstracta, general y amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada: por su parte, las agendas institucionales son particulares, menos extensas y atenderán ámbitos específicos.

Para que una demanda entre en alguna de las agendas debe estar configurada como un sistema de conflicto, también llamado punto de disputa, considerado como un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos de procedimiento o substantivos en relación con la distribución de posiciones o recursos."

Un sistema de conflicto tiene tres dimensiones:

- a) **Ambito (extensión).** Es el número de personas o grupos que realmente se han alineado en el conflicto.
- b) **Intensidad.** Se relaciona con el grado de compromiso de las partes contendientes acerca de posiciones mutuamente incompatibles. Se

Cobb, Richard y Elder. Charles- *Participación en política americana: la dinámica de la construcción de la agenda* Noe,na, México, 1986. p. 32

ibid p 26.

Ibid p. 111

vincula con la trascendencia que adjudiquen los involucrados a las partes en conflicto

c) Visibilidad- Liga aun conflicto con su público.

Ahora bien, un conflicto puede ser episódico (surge, se discute, se dispersa y después vuelve a surgir) o continuo (permanentemente discutido y atendido) '

Para que un punto de disputa se consolide requiere de un mecanismo de disparo, del cual existen por lo menos dos tipos. internos y externos. Dentro de la primera categoría encontrarnos cinco subdivisiones:

- a) Catástrofe natural.
- b) Acontecimiento humano inesperado.
- c) Cambio tecnológico -
- d) Desequilibrio real o tendencia en la distribución de recursos
- e) Cambio ecológico -

Dentro de la segunda categoría encontramos cuatro subdivisiones:

- a) Acto de guerra o violencia militar.
- h) Innovación de tecnología armamentista.
- c) Conflicto internacional sin intervención directa.
- d) Cambio de modelos de alineación mundial.

No es suficiente con la existencia de un mecanismo de disparo, es necesario uno o varios iniciadores para la transformación de un problema en punto de disputa` Es decir, para que una demandase transforme en problema público, se requiere un sistema de conflicto, un mecanismo de disparo y uno o varios iniciadores, todo ello al mismo tiempo. Los asuntos contenidos en un punto de disputa pueden ser de tres tipos:"

n,^^,m lArisi

- a) Distributivos. Se consideran a corto plazo, su respuesta es fragmentaria y no involucra grandes públicos.
- b) Regulativos. Son específicos e individuales, sin embargo, pueden indicar una dirección general de política.
- c) Redistributivos. Se caracterizan por involucrar a un mayor número de personas a su alrededor y son de mayor plazo que los distributivos.

Un asunto se volverá importante en la medida que lo sea para un grupo en particular. Al respecto es preciso señalar que, de acuerdo con Cobb y Elder, existen dos tipos de públicos: "

a) Públicos específicos:

- De identificación: Grupos que se identifican con el problema.
- De atención: Grupos que se interesan por el problema.

b) Públicos masivos:

- Atentos. Grupos que se mantienen informados respecto al problema.
- Generales. Grupos menos interesados e informados.

2. Las etapas del SIDA en México

2.1. Estructuración

En 1981 se descubrieron los primeros casos de SIDA en los Estados Unidos de Norteamérica, iniciando así una de las aventuras biomédicas más importantes del siglo XX.

A partir de múltiples investigaciones en el ámbito internacional, se logró determinar que los primeros casos de personas afectadas con SIDA en el mundo se dieron en el centro del continente africano hacia la primera mitad de la década de los años cincuenta.

Asimismo, se logró determinar que el SIDA es causado por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), el cual es una mutación de otro virus

" *Ibid.* pp. 136-141.

que se adaptó al hombre hasta poder afectarlo, en un proceso que pudo haber durado mas de cien años.

Hoy se conoce la estructura molecular del **agente causal**, su proceso de reproducción. sus vías de transmisión, su fortaleza **dentro de las** células humanas y su debilidad fuera **de ellas**.

De igual manera se sabe que el SIDA es una condición clínica hasta la fecha incurable y mortal que puede afectar a cualquier persona, en tanto ataca el sistema inmunológico del individuo hasta prácticamente destruirlo.

En México se iniciaron estudios retrospectivos en 1984, en los que pudo ubicarse el primer caso hacia 1981 . En 1985 se iniciaron las pruebas serológicas que permiten determinar si una persona ha estado en contacto con el VIH, y en 1987 se incorporó el SIDA a la lista de enfermedades sujetas a vigilancia epidemiológica , consistente en el registro y control del número de casos en una zona y tiempo determinados . El crecimiento del número de casos en México se presentó de forma exponencial , por lo cual la población afectada en poco tiempo fue considerable.

El desarrollo primario de la enfermedad no fue distinto en nuestro país que en otros., sobre todo si lo comparamos con países y continentes pobres, como el caso de Africa. Por la magnitud del problema, la Organización Mundial de la Salud convocó desde 1982 a diversas reuniones con el fin de discutir, aprobar y recomendar ciertas medidas a los países miembros de la ONU.. destinadas a implementar acciones tendentes a prevenir, controlar y atender la diseminación del VIH, que comenzaba a convertirse en una pandemia.. es decir, una enfermedad diseminada en todo el mundo.

El aumento del número de casos. aunado a las recomendaciones de organismos internacionales, provocó que en México se abordara el problema. no obstante previas declaraciones del entonces Secretario de Salud, Guillermo Soberón, en el sentido de que el SIDA no representaba para el país un problema importante.

2.2. Definición

Aspectos Técnicos

Con base en consideraciones internacionales aceptadas, una enfermedad se define como problema de salud pública utilizando los siguientes parámetros: frecuencia, letalidad, costo y velocidad de expansión."

En México, como en otros muchos países, el SIDA se considera como problema de salud pública por las siguientes razones:

Es una enfermedad nueva; su conocimiento data de 1981.

Es una enfermedad pandémica, es decir, se encuentra en todo el mundo.

Por cada caso de SIDA reconocido se calcula que existen entre 50 y 70 infectados asintomáticos.

Es una enfermedad de alta letalidad.

Se inició con un crecimiento exponencial.

Los costos directos e indirectos de su atención son muy elevados.

No existen recursos inmunopreventivos (vacunas) efectivos, pese al adelanto de la investigación mundial, que ha logrado desarrollar la terapia de cocktail como una forma de control de la enfermedad.

En México, la realidad del SIDA arroja los siguientes datos:

México ocupa el noveno lugar a nivel mundial y el tercero a nivel continental en cuanto al número de casos."

Los costos directos de atención por persona se calculan en cerca de 1,250 dólares al año, sin contar con los medicamentos específicos como AZT o la "terapia de cocktail", la cual, sólo ella, cuesta aproximadamente 10,000 dólares por persona cada año.

El mayor número de casos se reporta en personas en edad productiva y reproductiva, lo que eleva los costos indirectos de la enferme-

° Soberón Guillermo. SIDA. Características generales de un problema de salud pública'. en *Salud Pública de México*, vol.30, num 4 Secretaría de Salud. México. jul.-ago_ 1988. p. 505.
"De acuerdo con datos proporcionados por la Organización Mundial de la Salud, estas cifras no se han modificado en los últimos 10 años. Cfr. *Boleta Mensual de SIDA/ETS*. Instituto Nacional de Diagnóstico y Referencia Epidemiológica, Secretaría de Salud, México.

dad. El SIDA es hoy la cuarta causa de muerte en hombres entre los 25 y los 42 años de edad-'

La efectividad y frecuencia de la infección sigue siendo en mayor grado por vía sexual,` lo que involucra aspectos íntimos de la personalidad humana que es muy difícil modificar.

Aspectos sociales

Los primeros casos en México, lo mismo que los reportados en los Estados Unidos, correspondieron a jóvenes homosexuales que aceptaron haber consumido en más de una ocasión droga por vía intravenosa.

Estos datos,. además de los relativos al origen del VIH en el continente africano ya numerosos casos de prostitutas infectadas en Zaire.. al conocerse públicamente fueron la base de la enorme cantidad de mentiras y mitos generados en torno al padecimiento, provocando que la "opinión pública" asentara la culpa del problema en grupos tradicionalmente marginados, como homosexuales, negros, drogadictos y prostitutas.

Al ser depositarios de la "culpa varios de esos grupos, provenientes principalmente de las organizaciones surgidas del movimiento de liberación homosexual, se conformaron como elementos de presión, se organizaron, plantearon soluciones al problema y pidieron respuestas. En contraste. otros grupos, no directamente afectados, provenientes de la derecha tradicional y grupos conservadores identificados con la Iglesia Católica, presentaron visiones diferentes del problema y plantearon otras soluciones. Las distintas tendencias generaron lo que Cobb y Elder señalan como un sistema de conflicto" -10

La tergiversación de la Información generó en muchas personas un falso sentimiento de seguridad, al creer erróneamente que el SIDA es una enfermedad que sólo ataca a `ciertas personas". La realidad demostró lo contrario. Pero también que el costo social ha sido demasiado alto En gran medida el fracaso de varias intervenciones educativas

r, 0 - G A i i, ir i r, L , r i,

co1L , Eidcr. cP ff p '11

se ha debido a este falso sentimiento de invulnerabilidad asumido por diversos grupos y sectores sociales.

Anteriormente se expresó que el SIDA se transmite con más frecuencia por vía sexual, lo cual implica que se interrelacione con un conjunto de aspectos de la vida íntima de las personas, entre los que destacan los aspectos educacionales.

En México tenemos una educación que nos condiciona a una doble moral, fuertemente arraigada desde la primera socialización (el hogar) y reforzada por la segunda (la escuela). Esta doble moral se refleja en muchos ámbitos de la vida cotidiana de los mexicanos y es posible caracterizarla por dos aspectos fundamentales: a) se habla poco y mal acerca de la sexualidad; b) la sexualidad es un mito o tabú, algo sucio o malo. La doble moral, permite decir lo que socialmente se espera, pero hacer lo que realmente se desea.

Recomendaciones de organismos internacionales, aumento considerable en el número de personas afectadas, grupos de presión con distintas posturas frente al problema y una doble moral social que impide hablar clara y públicamente del tema de la sexualidad, fueron elementos considerados en la definición del problema.

2.3. Instrumentación

A) Las Etapas del CONASIDA

la Etapa: creación

En 1986 fue creado por decreto presidencial el Comité **Nacional de Prevención del SIDA**, "con el **objeto de evaluar la situación en lo concerniente al SIDA y a la infección por VIH, y establecer criterios para el diagnóstico, tratamiento, prevención y control de la enfermedad**" **20**

¹⁰ CONASIDA. *Programa de mediano plazo 1990-1994*. p. 48.

El CONASIDA se conformó como un área dependiente de la Dirección General de Epidemiología, atendiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud al respecto.

Los recursos humanos disponibles fueron los propios funcionarios de la Dirección General de Epidemiología, aunque ninguno de ellos trabajó de tiempo completo en asuntos relacionados con la infección por VIH o al Comité: todos ellos tenían responsabilidades previas al problema emergente que no dejaron de atender.

Respecto a los recursos financieros, el Comité dependió directamente de la Dirección General, aunque sus requerimientos fueron prácticamente nulos debido a la manera poco organizada y no sistemática con que funcionaba el Comité

Las primeras tareas del CONASIDA fueron establecer criterios para el diagnóstico, tratamiento y prevención de la transmisión del VIH, así como dar a conocer y poner en práctica las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) al interior del Sistema Nacional de Salud (SNS). Una importantísima tarea fue la de conseguir apoyo financiero.

Dentro de las primeras acciones concretas de CONASIDA podemos ubicar las siguientes:

Instalación formal del Comité.

Modificaciones a la Ley General de Salud (1987) tendientes a:

- * La instalación del Sistema de Vigilancia Epidemiológica.
- * La obligatoriedad de las pruebas de detección en bancos de sangre.
- * La reglamentación de las donaciones de sangre.,

Creación del primer centro de información en la ciudad de México

Primera campaña de información masiva.

Creación del Centro Regional de Intercambio de Documentación e Información sobre SIDA.

Modificaciones al artículo 134 de la *Ley General de Salud* ILCCSI. 22 de mayo de 1986

Creación (de la norma técnica para la disposición de sangre humana y sus componentes para fines terapéuticos). 21 de mayo de 1987.

Artículo 332 de la *Ley General de Salud* modificada el 27 de mayo de 1937.

23 Etapa: primera redefinición

El Comité evolucionó por la magnitud y complejidad del problema hasta convertirse en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud: el Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA, creado por acuerdo presidencial en agosto de 1988, conservando las siglas CONASIDA.¹¹

De 1988 hasta 1994 el Consejo tuvo varias modificaciones en su estructura y conformación administrativa.

De 1988 y hasta 1990 es posible decir que el Consejo evaluó el trabajo realizado, caracterizó la realidad nacional respecto a la problemática y consolidó una estructura.

En 1990 se transformó la organización de la institución, creando la Dirección de Servicios a la Comunidad, entre cuyas atribuciones se encontraban las de capacitación e implementación de modelos educativos tendientes a la prevención del SIDA en grupos específicos de la población, concretamente recomendados al Departamento de Capacitación.

"Pero quizá los logros más importantes (1991)... sean haberlo dotado de una infraestructura, de ingresos especificados (presupuesta) mente (8000 millones de pesos del gobierno federal para 1991 y 3.5 millones de dólares del extranjero); haber introducido la compra de AZT para proporcionarlo ordenada y subsidiariamente en los Centros de Información del Distrito Federal (alrededor de 2000 millones de pesos) a partir del cuarto trimestre de 1991 y haber comenzado a perfilar una política de apoyo a los grupos y asociaciones civiles, muy incipiente en 1991, pero muy prometedora para 1992:²⁵

En 1994, debido al cambio de gobierno federal y de una enorme crisis económica, el Consejo sufrió una nueva transformación que disminuyó

Diario Oficial de la Federación. Decreto de creación del CONASIDA, 1988. Gelván, Josa, et. al *Del SIDA en México.* p. 109.

sus atribuciones Por ejemplo, la reestructuración dió al Consejo un carácter más normativo quitándole funciones que había asumido más por costumbre que por disposición jurídica. pero que ninguna otra instancia tenía asignadas

Un claro ejemplo de lo anterior fue la desaparición del Departamento de Capacitación y su transformación en Departamento de Intervenciones Educativas, lo que significó que el Consejo no pudiera brindar cursos de capacitación, sino la función de crear y normar programas de intervención para que otras instituciones los aplicaran.. pero sin el debido proceso previo de capacitación a los nuevos capacitadores, ni la transferencia de recursos necesarios-

'Etapa: segunda redefinición

Ante una realidad cambiante el CONASIDA también ha tenido que transformarse. Si bien al momento de la toma de posesión de Ernesto Zedillo como Presidente Constitucional de México el Consejo sufrió una drástica reducción en sus atribuciones y funciones que lo dejaron imposibilitado para actuar ampliamente sobre la pandemia, actualmente el Consejo ha logrado consolidar algunos aspectos importantes para su trabajo. Estos son

La mayor apertura respecto al problema del SIDA que tienen hoy los tomadores de decisiones. El doctor Juan Ramón de la Fuente. a diferencia de sus antecesores, tiene una visión más alejada de la respuesta moral o constreñida y permitió e impulsó durante su responsabilidad al frente de la Secretaría de Salud, una serie de respuestas prácticas a la enfermedad. En cuanto a José Antonio González Fernández, posterior secretario del ramo, respetó prácticamente las directrices establecidas por su antecesor.

La dirección general del CONASIDA es ocupada actualmente por la doctora Patricia Uribe, con una larga trayectoria dentro del Consejo, muy respetada en el ámbito profesional y sin intereses de carrera política, lo que le permite, por un lado, una visión global del problema y, por otro, enfocarse al trabajo que realmente se necesita.

Esta combinación **de personas** en puestos clave ha permitido algunos avances significativos entre los que se pueden mencionar:

` Reestructuración del Consejo en sus plazas, funciones, atribuciones, etc., para hacer que realice una función más integral. Por primera vez el CONASIDA aparece como parte de la estructura de la Secretaría de Salud, como órgano desconcentrado dependiente de la Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades.

` A partir de la reestructuración administrativa, el CONASIDA recibe ya un presupuesto determinado en el presupuesto de egresos de la federación, además de los apoyos de organismos financieros internacionales.

* Por primera vez se reconoce de manera formal la existencia de un departamento de Derechos Humanos y Orientación Social y se le confieren actividades de gestión y solución de conflictos derivados de la discriminación o maltrato por causas de la infección por VIH o por SIDA.

Se consolida el Departamento de Intervenciones Educativas, retomando algunas actividades que al inicio del sexenio se le habían quitado, por ejemplo, la organización de cursos-taller y conferencias para grupos específicos, además del diseño, aplicación y evaluación de intervenciones, por ejemplo, sectorjuvenil a través de la SEP.

Se consolida una campaña preventiva enfocada a la política de condón 100%, que en países afectados por la pandemia como Zaire, ha demostrado un nivel de efectividad muy alto. La campaña no sólo incluye mensajes en medios masivos de comunicación, sino la incorporación del SIDA como tema de estudio en algunos libros de educación elemental, la promoción del uso del condón y el apoyo a los grupos de la sociedad civil que realizan campañas y actividades de capacitación/orientación similares.

Se ha dado inicio a campañas concretas de prevención y control, tales como las dedicadas a mujeres, migrantes, y de manera so-

bresallente, la campaña específica de prevención y control del SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en hombres que tienen sexo con otros homo-es.

' De manera muy profunda, se ha ampliado la relación y colaboración con diversas organizaciones de la sociedad civil, lo que ha incidido en un mejor aprovechamiento de recursos, esfuerzos y trabajos

3. Breve evaluación de la política

La enfermedad en México no ha sido controlada **al ritmo que se requiere**, por dos factores fundamentales: por un lado, la complicada red de aspectos de la personalidad humana involucrados **en el problema, es decir**. el SIDA no es solo un problema biomedico, **sino también social**, cultural, religioso educativo, ideológico, eta

Por otro, la concepción del problema por parte de las autoridades ha sido, de entrada, impreciso. debido a que se han privilegiado actividades tendentes al control de la transmisión por vía sanguínea, pero se han descuidado las que se refieren a la transmisión por vía sexual, es decir, intervenciones educativas que permitan un cambio de actitudes. Se han atendido de manera prioritaria los aspectos biomédicos del problema y se han descuidado los sociales.

Esta definición parcial del problema. desde luego, no es fortuita. Tampoco obedece a ignorancia o ingenuidad. El tratamiento práctico que los tomadores de decisiones han hecho del problema **tiene una** intencionalidad.

Entre otras, las bases de dicha parcialización del problema las encontramos en la doble moral que antes se ha explicado, misma que propicia en concordancia una 'doble moral política', donde se atiende el problema, pero sin entrar en "esos detalles" que pueden provocar que las buenas costumbres, la moral pública (esa que se encuentra en todos los Códigos de Policía y Buen Gobierno, pero que nadie podría definir a ciencia cierta) o los grupos conservadores (que aportan apoyo, simpa-

tías y dinero **a las campañas** electorales, o bien todo su peso "moral" **para el mantenimiento del sistema y del statu quo) puedan verse afectados** o contrariados.

De tal suerte, a la fecha se han realizado acciones públicas claramente definidas y transparentes como el control sanguíneo, atención a **pacientes en centros hospitalarios (a pesar de sus deficiencias), entre otras.** En contraposición, las campañas a favor de la prevención por vía sexual han sido tímidas y oscuras, a pesar de que dicha vía de contagio reporta tasas de crecimiento considerables.

La administración pública es siempre impotente para satisfacer las demandas sociales, por lo tanto, se desempeña limitadamente en una pugna constante entre las intenciones y decisiones y los recursos y medios **para su consecución.**

Para Omar Guerrero, el éxito o fracaso tiene que ver con cuestiones de **opinión cuando de política se trata, debido a que aquélla se refiere a apreciaciones acerca de la verdad, a diferencia de la ciencia que es una articulación** fluyente de definiciones con rigor, que derivan en afirmaciones.^{2e}

Para considerar el éxito o fracaso de una política se deben tomar en cuenta los fundamentos y los argumentos, las ideas, las cuales se expresan a través del arte de la persuasión; en tal sentido la política se relaciona con la ideología y la axiología de sus destinatarios o de aquéllos que se ven afectados por su implementación. Pero la política será evaluada también por criterios objetivos, técnicos, donde no siempre la efectividad de la política puede estar relacionada con el éxito político."

La evaluación de una *política* más que un momento determinado dentro del proceso de su hechura, es una constante. Requiere madurez gubernamental en cuanto a la percepción del impacto. **En tal sentido, una política fracasa sí: su definición es contradictoria porque no deslinda la**

¹⁸ Guerrero. Omar "El éxito y fracaso en la evaluación del desempeño gubernamental en Revista *Control Gubernamental* Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 1986, pp. 35-65.
n *Idem.*

ideología de lo técnico y si es *ineficiente para lograrlos objetivos* que se ha trazado y pierde.. por lo tanto, el apoyo popular 2'1

De 1981 a 1986 el gobierno mexicano negó prácticamente la existencia de la enfermedad hasta crear el Comité. La realidad nacional trasladó al SIDA del mito al campo de la regulación gubernamental.

La creación de CONASIDA fue un avance. No obstante, estuvo limitado por la escasez de personal, presupuesto y oficinas propias y al depender administrativamente de la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud. pero sin encontrarse ubicado formalmente como un órgano de la Secretaria.

En 1988, el cambio denominativo de Comité a Consejo no significó un gran avance, pues se le dotó de funciones indicativas -como órgano desconcentrado- pero tampoco se le asignó presupuesto?e

La acción del Consejo, por otra parte, se centró en el control de las transfusiones sanguíneas, bancos de sangre y donadores remunerados, asumiendo que el problema estriba en la regulación normativa de instituciones de salud públicas y privadas. En tal sentido,. se descuidaron aspectos que podríamos ubicar en dos rubros generales. Por un lado, la capacitación al personal de salud para la correcta atención del paciente, la promoción y defensa de los derechos humanos del mismo, entre otros.

Por otro lado, la prevención de la infección por vía sexual fue mínima, en razón de que resultaba más fácil hablar de sangre que de sexo y la política podía tener mejores resultados desde la óptica de la buena imagen del gobierno, ya que encontraba prácticamente nulas reacciones en contra. Por el contrario, hablar de las prácticas sexuales habría generado discrepancias, no sólo por discusión en torno ala posible intro-

Idem. tics avsrv.c: sun mlasl

Por varios años en la cuenta pública de la nacubn no apareció presupuesto específico para coNASI- A o para la prevención de la pandemia. Es hasta 1991 que el gobierno federal asignó ocho mil millones de pesos para trabajo en SIDA que se sumaron a los tres mil quinientos millones

misión del Estado en cuestiones de índole personal y privada, sino en la forma en que puede o debe hacerlo.

En otros términos, el problema fue definido como uno de tipo evidentemente bio-médico, descuidando sus aspectos sociales. Las cifras del silencio que por varios años hemos vivido en México, hoy son por demás elocuentes.

A partir de 1994 el Consejo se insertó en una dinámica de descontrol: por un lado, se le quitaron algunas facultades, hubo cambios en los altos mandos, se confundieron las actividades y se detuvieron algunos proyectos; por otro, el inicio del proceso de descentralización administrativa de la Secretaría de Salud le imprimió una dinámica de ajustes no siempre clara.

Actualmente, CONASIDA parece retomar un poco de rumbo a raíz del proceso mencionado. A partir de éste, el Consejo reasume algunas funciones que le habían quitado y profundiza otras, por ejemplo, al ser de tipo normativo y ya no sólo indicativo; sin embargo, en algunos casos, la demora en la atención de ciertos rasgos de la problemática hacen tener más difícil la tarea.

El asunto de la atención al problema plantea una paradoja. Las actividades relacionadas con las campañas de información tendentes a fomentar el uso del preservativo o condón, por un lado, se dan con un cambio importante en los destinatarios. Cifras del propio Consejo y de la Secretaría de Salud demuestran que hoy el SIDA se ha ruralizado y heterosexualizado, esto es, la curva de crecimiento actual de la pandemia en zonas rurales y en personas heterosexuales es mayor que la relativa a zonas urbanas y a personas homosexuales, como hasta hace poco tiempo.

de pesos provenientes de financiamiento extranjero, principalmente de la OMS. (Cfr. *Presupuesto de Egresos de la Federación* para 1991 y el Programa *de Mediano Plazo* de CONASIDA 1990-1994). Es decir, el gobierno federal asignó presupuesto para prevenir el SIDA 10 años después de que se conoció el problema y se reportaron los primeros casos, cinco después de crear el Comité y tres después de transformarlo en Consejo. El trabajo preventivo de la pandemia recibió presupuesto después que, según el boletín SIDA/ETS de diciembre de 1993, 9 073 personas habían desarrollado la enfermedad y cerca de 400,000 se habían infectado con el virus causal.

Por otro lado, si consideramos lo expresado por Cobb y Elder en el sentido de que un problema se liga a un público en la medida que se le considere como relevante para un número amplio de personas. actualmente el SIDA, a los ojos de la población, merece una política gubernamental tendente a la prevención y a la atención médica integral de los pacientes que antes no "merecía".

Si antes la percepción del riesgo era lejana para muchos, hoy es una realidad cercana a través de un familiar, un amigo, un vecino, un compañero de trabajo. Si antes era solo un problema de homosexuales (tradicionalmente marginados y por lo tanto "poco importantes") hoy lo es de amas de casa, de madres, de niños (por lo tanto, toca valores profundamente enraizados en la conciencia colectiva) y se justifica la intervención del Estado en un problema íntimo como la sexualidad.

Política, axiológica y culturalmente. la demanda de medidas preventivas eficaces esta justificada a los ojos de un creciente sector de la población. Sin embargo, la cantidad de personas viviendo con el VIH/SIDA hace más difícil la atención integral de los afectados y las labores preventivas.

La paradoja es la siguiente. mientras por un lado es más fácil la intervención en la sociedad para promover el uso del condón (facilitador) es más difícil por el número de personas afectadas y por todo lo concomitante de la enfermedad (discriminación, falta de atención médica, etc.) la atención del problema

A diferencia de otros momentos, el Consejo cuenta hoy con un respaldo más amplio de la sociedad, con una mejor relación con los organismos no gubernamentales, con decisores más comprometidos y mejores condiciones objetivas para desarrollar un trabajo integral.

Por desgracia ha pasado mucho tiempo y también oportunidades. Con seguridad si el problema se hubiera atendido desde el inicio, considerando no sólo los aspectos médicos. sino también los sociales, con criterios científicos, la pandemia no habría avanzado tanto. Si en vez de considerar que la transmisión por vía sexual obedecía a la promiscuidad

ola indecencia de algunos grupos 'desviados' de la normalidad y se le hubiera considerado como una manifestación real, tangible, medible de la sexualidad humana; si se hubiese considerado que existe también la bisexualidad y que ella era un factor importante para transmitir el VIH de los grupos *gaya* los grupos heterosexuales y estos a su vez a los niños, quizá sería diferente la realidad frente a la pandemia.

Desafortunadamente el problema sigue teniendo una definición parcial. Aunque las razones para ello han cambiado, actualmente la demanda de varios grupos organizados de apoyo o de personas que viven con VIH se centra en la solicitud de medicamentos (el problema sigue siendo definido como de tipo médico) y se deja en segundo plano el asunto social. Este cambio para seguir igual se explica, por los avances de la medicina, pero es peligroso.

Por ahora quizá debemos pensar como dice el viejo refrán popular "más vale tarde que nunca"; o pensar que, tal vez, las nuevas generaciones de mexicanos cuenten con un antecedente de respuesta a una hipotética nueva enfermedad que será atendida mejor que como lo ha sido el SIDA. Acaso ese sea el aporte en materia de análisis de políticas de salud pública de esta generación a las futuras.



Niña desgranando maíz, 1950



Niños armando un judas, 1953

CALIDAD TOTAL PARA LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Juan Montes De Oca Malvaez'

Introducción

Las transformaciones en nuestro país, vinculan cambios de la realidad mundial, las que han llevado a modificary buscar nuevas estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos administrativos. Algunos rasgos característicos corresponden a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad, para obtener confianza y credibilidad hacia las instituciones públicas, y la exigencia cada vez mayor de respetar los derechos de todos y cada uno de los individuos, y particularmente de una correcta administración de justicia

El aparato público debe demostrar su efectividad con una gran sensibilidad y profesionalismo sobre los problemas y demandas sociales, con una gran capacidad para articular esfuerzos y dirimir diferencias en aspectos concretos bajo la definición de metas e instrumentos de respuesta aceptables, así como garantizar una forma adecuada y permanente de hacer las cosas

1. Calidad total en la modernización gubernamental

La modernización gubernamental mediante la calidad total se postula como el establecimiento de la gobernabilidad, la generación de satisfactores sociales y la garantía de prestación estratégica de servicios públicos generales, todo enmarcado en demandas y necesidades sociales reales

El proceso de modernización, según Huntington, indica que se debe tener un nivel adecuado de desarrollo político-económico, de lo contra-

rio se carece de fuerza para llevara cabo este proceso. Por ejemplo, en México sólo los movimientos revolucionarios, como el de 1910, han dado lugar a cambios fundamentales. En relación con el impulso hacia la modernización en México, podemos hacer la pregunta de si se llega a la modernización con hechos violentos o existen otros medios para alcanzarla.' Huntington establece dos condiciones fundamentales para la modernización de las sociedades:

1. Innovar la política, es decir, promoverla reforma económica y social por medio del Estado.
2. La necesidad que tiene el sistema de asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización.

A medida que avanza la modernización, se hace cada vez más necesario organizarla participación política que también aumenta. La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. 2

La administración pública es un componente del sistema político, sin que esto signifique un obstáculo para la modernización. ' La modernización de las instituciones públicas se relaciona con la necesidad de tener organizaciones políticas y sociales mejor estructuradas y con más capacidad de adaptación, lo que aleja la posibilidad de pensar en estructuras de tipo tradicional.

La administración pública no se da en el vatio: ocurre en un espacio y en un tiempo dado y además está históricamente determinada. La administración **en general** y la pública en particular interinfluyen con la sociedad mutuamente. La administración puede y no debe ser un obstáculo para el cambio que la sociedad demanda o bien ser el eje que los impulse cuando por razones diversas la sociedad, o avanza lentamente

Huntington. Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Buenos Aires, 1968. p. 40.

* Reyes Heniles, Federico. *Política y administración a través de la idea de la vida*. INAP, México, 1983. p. 9.

* Pardo. M. Dei Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. INAP, México, 1995. p. 15.

o sus fuerzas se oponen a las transformaciones. La administración pública al resolver los problemas, puede generar otros.

"La administración políticamente no es neutral; es justamente uno de los cuerpos más importantes del Estado donde se vuelve realidad y adquiere concreción las medidas que afectan a todos los miembros de la sociedad y que favorecen a unos y perjudican a otros. La administración pública es una parte importante del gobierno, es la ejecutora principal de las políticas que éste emprende en los diversos ámbitos de la vida cotidiana de las comunidades.'

La capacidad económica, social y cultural del Estado es resultado de la eficiencia del sector público. La modernización del Estado es uno de los pasos para la modernización de administración pública, ya que es precisamente ésta la que ejecuta las acciones de Estado para garantizar los objetivos estratégicos de calidad. La necesidad de garantizar la reforma modernizadora del Estado para transformarlo en una entidad de alto rendimiento se puede enfatizar con base en por lo menos dos razones

"A la luz de los altos gastos obligatorios en que debe incurrir el Estado, la movilización de las reservas internas que posee representan a mediano o largo plazo los instrumentos más significativos para el fortalecimiento del sector público. La transformación del Estado moderno en una instancia que es valorada esencialmente por su rendimiento obliga al sector público a reforzar su soberanía y su capacidad de actuar automáticamente en un contexto de mayor acercamiento a las personas usuarias de los servicios públicos'."

En este sentido, la *calidad total* en la administración pública debe complementarse con su control total, concebido como un sistema eficaz

iron orbe. L Fmos^o " s e r?Pxuq y In ae(Wtl de r Ad ^slracion Pública .
Fd9ndnl UAM. p.10. net 6urc,p Cort 5-Ils'net, r:ieu'usteingemder.. Traducción libre del original en
alerón. Cllie. 1995 p 7.

para coordinar el mantenimiento de la misma por medio de los esfuerzos de mejora de varios grupos al interior de una organización, reduciendo costos, llegando a cero defectos *y maximizando la satisfacción del cliente*, tanto interno como externo, siendo los primeros los titulares de las dependencias públicas y los segundos, la ciudadanía, destinataria final de la actuación pública, en la provisión de bienes y servicios.

La calidad total debe producir un cambio cultural permanente en el personal de los órganos institucionales, los cuales deben ser sensibles para garantizar la plena satisfacción de los objetivos de las dependencias y entidades públicas.

Sensibilización al cambio

Etapas del Diagnóstico

- A) Observación ambiental.
- E) Proyección.
- C) Comparación contra normas.
- D) Apoyos tecnológicos y de comunicación.

Inteligencia del competidor:

Investigar que hacen las instituciones o áreas similares a nosotros, usando técnicas, herramientas. dinero, talento y equipo del otro.

La pertinencia de las rutinas reproducidas culturalmente le impone al cambio institucional un carácter fundamentalmente incrementado, ya que incluso después de cambios violentos en el orden social, las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes, por lo que no existen soluciones de continuidad en la historia institucional. Esta es la principal dificultad a la que se enfrenta la intencionalidad en los procesos de cambio institucional y que debe ser tomada en cuenta por cualquier intento de rediseño.

El cambio institucional se explica fundamentalmente a partir de los cambios en los costos de transacción, los cuales se pueden modificar tanto por un cambio en el conocimiento del entorno, o por un cambio generado en el marco de la relación de las organizaciones que se desempeñan en determinado entorno.

El cambio en las instituciones, sin embargo, se desencadena por la percepción de los empresarios de las organizaciones políticas y económicas de que las cosas podrían marchar mejor si el entramado institucional fuera alterado en algún grado. Pero la percepción depende tanto de la información que los empresarios reciben, como de la manera en que procesan dicha información, por lo que está estrechamente relacionada con el proceso de difusión y aceptación de nuevos conocimientos que generen nuevas rutinas, pues a pesar de que un entramado institucional se puede atascaren su capacidad de permitir el intercambio -debido a cambios ocurridos en el entorno- y aunque los costos de transacción aumenten, existe una relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han desarrollado como consecuencia de la estructura de incentivos provista por esas instituciones, lo que obliga a las organizaciones a reproducir sus comportamientos rutinarios. Se trata de un proceso similar al de la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso productivo.

"Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente.. los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que les dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea política, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.'

El termino de calidad total, ha cobrado auge en el ámbito nacional e internacional. Al parecer todas las instituciones, organismos y personas opinan que su trabajo es de calidad, pero pocos son los que llegan a reconocer deficiencias propias para superarlas.

En el ámbito gubernamental es frecuente escuchar que la educación es de calidad, que los servicios de salud y de transporte son de calidad, siempre resaltando algunas características, como gratuita, precios ac-

cesibles o subsidios; sin embargo, en pocas ocasiones nos preguntamos cuanta calidad tienen los productos o servicios, o si éstos satisfacen o no las expectativas y necesidades del cliente y cuáles son los mayores atributos que tienen respecto a otros servicios que se prestan en otras partes.

El autodiagnóstico es un instrumento que nos permite reconocernos para efectuar un cambio.

Revela: quiénes somos, dónde nos encontramos, comportamiento del entorno, recursos con los que contamos, hacia dónde va la organización y las demás organizaciones, necesidades y magnitud del cambio, preparación al cambio y programa de acción

Así entonces, fue necesario incorporar *ala evaluación* de los servicios un ingrediente fundamental: **la opinión de quienes en última instancia reciben los beneficios, es decir, quienes lo pagan.** La opinión de los *clientes* ahora es básica para conocer si el servicio o producto es de calidad.

En efecto, son los *clientes-contribuyentes*, en primera instancia, y **en segunda los *clientes-ciudadanos* quienes pueden hacernos reflexionar respecto a: si el servicio o producto es durable o continuo; si se le entregó a tiempo; si en realidad satisface sus expectativas; si el precio que paga es adecuado; si la atención recibida es con buen trato y cortesía, entre otros aspectos.**

Lo anterior abre la posibilidad de plantear una nueva concepción en la percepción de los servicios (*cambio cultural*) en donde es necesario incentivar y contribuir al proceso de administración de

calidad en los servicios que el gobierno ofrece y fomentarla expedita realización de las funciones encomendadas; todo esto a través de la implementación de programas de rendición de cuentas que garanticen una administración moderna, eficaz y sensible a las demandas del público ciudadano.

En la actualidad, la *competitividad* dentro y fuera de las organizaciones públicas es la única manera de sobrevivir en un mercado abierto y altamente competido, por lo que la calidad de los bienes y servicios, así como los precios, son la principal garantía de éxito y la forma más efectiva de enfrentar los retos de la globalización económica, tecnológica y financiera de fin de siglo. Esto deberá propiciar la introducción y consolidación de nuevas formas, técnicas, valores y principios que permitan transformar y modernizar las nuevas estructuras institucionales del siglo XXI, a través de estrategias gerenciales, *reingeniería* organizacional, mapeo de procesos, entre otros, pero sobre todo de la instauración de procesos de *mejora continua* y de capacitación para lograr la profesionalización en la función pública y alcanzar así la evaluación de clase mundial en la prestación de servicios públicos.

Para lograr **el cambio cultural** se requiere:

Estudios y análisis de los aspectos a redefinir.

Aclaración de riesgos y necesidades.

Promoción de estilos de liderazgo.

Inicio de un proceso de reingeniería_

Constitución de una nueva visión de la institución y seguimiento permanente

Evaluación por resultados.

En este sentido, el fenómeno de la calidad se está manifestando como una herramienta fundamental para optimizar los procesos tanto productivos como de cualquier otra dimensión sociocultural; busca conseguir la coherencia entre las necesidades y expectativas de los medios por una parte, y de la eficacia en la consecución de objetivos y la utilización de los recursos, por otra. Todo lo anterior plantea un cambio radical en las formas de hacer y de actuar por parte de las personas; supone una transformación en los patrones culturales y esquemas individuales dentro y fuera de la organización.

Dentro de la institución, una nueva cultura organizacional enfocada a la calidad total puede acelerar su grado de éxito; ello obliga a que debe plantearse, como un conjunto de acciones a seguir por toda la organización, proponiéndose el logro de resultados a corto, mediano y largo plazo.

Actitudes de las personas en el proceso de cambio

Cognoscitiva: Ideas y creencias con
bas en la información con la que se
cuenta **inteligencia**
Efe, **loa e** no dones y sa, nmiunlos no
lancean as
- **Coneaawal** predisposición a actuar de
cada manea

El cambio debe ser
Cognoscitivo: n e lleve Información co
... y apro ~
Conde etua que mol've a *vivir* y experi-
menear: ql e experiencias
precipio: „c desarrolle valores
principios

El proceso inicia con una revisión organizacional de la institución, que propicie el paso de una estructura jerárquica y burocrática donde imperan las órdenes superiores sin consensos, a una en la que se pone el acento en las personas, como elemento básico para la consecución de los objetivos. Propugnando para ello, la asunción de nuevos valores en los que prevalezca la *motivación*, el *reconocimiento*, la *participación* y la *adhesión* de todas las personas que integran la institución para el logro de las metas planteadas.

Fases del cambio

1. *Preparación* desarrollar mecanismos y técnicas encaminadas al cambio
2. *Planeación* nuevos escenarios y ruta deseada
3. *Diseño*- adecuaciones y ajustes para efectuar el cambio
4. *Evaluación*. monitorear como se está dando el cambio

El nuevo modelo institucional, no debe ser ajeno a esta corriente de la *cultura* de la *calidad*. La calidad, la eficiencia en la gestión y administración de los recursos públicos son exigencias cada vez más demandadas por el público ciudadano. La dirección del cambio cultural, fincado en la *calidad*, la excelencia y la *competitividad* supone, para el rediseño institucional, formar cuadros internos haciendo especial énfasis en la *profesionalización permanente y mejora continua del administrador de lo público*, que garantice un desarrollo de carrera mediante la capacitación, actualización y promoción, de acuerdo con la evaluación por resultados y del desempeño.

La formación del servidor público como factor de fortalecimiento de la función pública

Formación

1.- *Formación* global y complejo orientado a la adquisición, de un conjunto de actitudes y conductas ideales para colocar a un hombre en condiciones para desempeñar la función social que se trate. incluso seguir una carrera en la administración pública

Enseñanza

(en Ciencia, Administrativa)

Elemento de la formación, encaminada a la preparación académica de personal, ya sea de manera directa para la función pública o indirecta a través de la relación con el servicio público.

El funcionario público moderno debe someterse periódicamente a este tipo de evaluaciones para identificar debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de capacitación, actualización y promoción, creando cuadros calificados y competitivos con sensibilidad para atender asuntos públicos de alta complejidad y responsabilidad cívica.

Asimismo, requiere revisar rigurosamente la forma en cómo se prestan los servicios a la ciudadanía para establecer acciones de mejora, plantear objetivos y evaluar los logros junto con los beneficiarios, a efecto de consensar las políticas públicas y de tener una perspectiva amplia en su formulación. Este cambio cultural implica un sistema de rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad, garantizando con ello la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública.

En suma, la calidad total entendida como la adecuación del bien o servicio para el uso que tendrá y con la premisa de cero defectos, son elementos imprescindibles para el mejor funcionamiento de las instituciones de la administración pública en México.

En este sentido, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) emitió, a través del Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de mayo de 1996, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) en el cual se establece como uno de sus objetivos, que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse, a fin de lograr su mejor desempeño y adaptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia y calidad a la sociedad.

El PROMAP señala la necesidad de impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir del cual el servidor público encuentre en su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia la forma de alcanzar su propia realización; fomentar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.

Un instrumento adicional que el gobierno federal ha realizado, se refiere a la iniciativa con proyecto de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada, presentada al Congreso de la Unión el 28 de Abril de 1998.

Es innegable la necesidad de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública, con la finalidad de garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que aun en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se tenga continuidad en el funcionamiento administrativo

2. Calidad total para el rediseño institucional de la administración pública

La implantación de la calidad total, permite mejorar sustancialmente la productividad, eficiencia y competitividad. En este contexto, han surgido tecnologías modernas e innovadoras y nuevos modelos de gobierno en las administraciones públicas, como el llamado *nuevo institucionalismo*, el cual, si bien se origina en el contexto anglosajón como necesidad para alcanzar la modernización y la calidad, se está adaptando a la realidad latinoamericana.

‘ El nuevo institucionalismo, es habitualmente utilizado para referirse a una variedad de fenómenos que tienen la forma de sistemas de reglas que regulan la vida social. Ahora bien, dichos sistemas de reglas pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos., puede también variar en la resistencia que opongan al cambio: pueden ser sistemas puramente normativos o sistemas organizativos específicos: pueden ser arreglos informales o adoptar la configuración de una organización formal: y, por último su alcance puede ser regulativo o constitutivo, y también regulativo y constitutivo a la vez’.

Castillo, Arturo. *El Nuevo Institucionalismo y la Física Organizacional. Conceptos y Enfoques*. Cuadernos de la Oficina de Estudios y Estadística de la Secretaría de Administración Pública. México, D.F. 1998. p. 4.

Una institución burocrática como tipo ideal se caracterizaría por la separación entre funciones y personas; una estructura de mando jerárquica se basa en la confianza en los procedimientos escritos y formales.⁸ Se puede decir que las varias corrientes teóricas a las que se aplica la etiqueta del nuevo institucionalismo económico constituyen otras tantas variantes del denominado enfoque económico de la vida social, pero que extienden el enfoque tradicional de la economía neoclásica al campo del análisis institucional. El nuevo institucionalismo económico se presenta como una corriente crítica que pretende corregir algunas de las debilidades más notorias del enfoque neoclásico y, en particular, su incapacidad para dar cuenta de la existencia de la empresa en una economía de mercado.⁹

"De acuerdo con los supuestos del nuevo institucionalismo económico, en un principio el mercado regulaba todas las transacciones en una economía que se pretendía plenamente descentralizada (...)."¹⁰ Esto es posible porque son modelos que propugnan por maximizar la racionalidad y eficiencia del propio gobierno para lograrla calidad total en los servicios públicos, presentando una orientación hacia el mercado y el concepto de cliente-ciudadano. En ellos se plantea un liderazgo ejecutivo y político que se concentre más en los resultados alcanzados que en los recursos que controla.

Estos nuevos paradigmas han posibilitado el cambio organizativo y funcional de los diversos órdenes de gobierno, en su estructura y funcionamiento. En el contexto federal, presenciamos la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), cuyo cambio estructural refleja que el ejecutivo federal otorga un mayor peso al desarrollo administrativo público, proceso que adquiere mayor relevancia con la publicación del PROMAP 1995-2000. Donde se subraya la importancia que sus diferentes subprogramas tienen en lo relativo al fomento de una cultura de calidad, profesionalización y modernización administrativa, por medio de la medición y evaluación de la gestión

Romero, Jorge Javier. Op. cit.
Castillo. Arturo Del. Op. cit. p 6.
¹⁰ *Ibidem.* p. 8.

clones actuales del entramado político mexicano, la fricción constante en los procesos electorales y los cada vez más frecuentes conflictos post-electorales son una fuente constante de inestabilidad; habría que explorar, por tanto, nuevas fórmulas para la formación de mayorías no en el electorado en su conjunto, sino en los cuerpos elegidos, de manera que la conflictividad post-electoral no tenga como escenario la calle y las negociaciones tras bambalinas. sino las consultas y negociaciones legítimas para formar una mayoría en el órgano determinado, tal como sucede en los regímenes parlamentarios.

La autonomía de los órganos electorales debería implicar, asimismo, la eliminación del prejuicio que saca al Poder Judicial del proceso electoral y crear para los delitos electorales Tribunales de excepción. La normalidad electoral sólo se alcanzará cuando se despolitice la parte contenciosa que los comicios pudieran generar."

La sola reforma electoral no resolvera, empero. el otro presupuesto central de los entramados democráticos -el relativo al Estado como agente de coaliciones-, el cual sólo puede ser alcanzado si se emprende una compleja reforma del Poder Judicial. de manera que adquiera mayor independencia y profesionalismo. No sólo es necesario crear una carrera judicial con criterios de ascenso nítidos y basados en los méritos, sino que la parte más compleja de la reforma radica en la reorganización general tanto de las funciones como de la estructura del Poder Judicial, de manera que pueda surgir un Tribunal Constitucional que garantice la constitucionalidad de las leyes y evite los conflictos entre las legislaciones estatales y la federal altamente posibles en un nuevo marco de relaciones y un Consejo General del Poder Judicial que garantice tanto la honestidad como la independencia de la Judicatura. Se trata. por tanto, de una reforma política de grandes proporciones, que implica un acuerdo complejo entre las diversas posiciones que en torno al tema pudieran existir, por lo cual es necesario abrir la reflexión sobre este tema, que aparece en el horizonte más inmediato de la reforma institucional necesaria.

, loidmn.

Sin embargo, el carácter del Estado como espacio de coaliciones tampoco podrá ser alcanzado si no se separan aparato estatal y gobierno, para que el primero adquiriera cierta apariencia de neutralidad en su actuación, a la vez que se garantiza la continuidad técnica por encima de la competencia democrática.

Así, surge como elemento prioritario de la reforma institucional la creación de una burocracia más capacitada técnicamente, más permanente y menos onerosa, que garantice la continuidad más general de las políticas, independientemente del color del gobierno en turno; es decir, se debe diseñar un servicio civil de carrera con criterios de selección técnicos y no políticos. Esto significaría un cambio mayor en las reglas del juego, al disminuir el papel que actualmente juegan los puestos burocráticos en la circulación de la clase política y en la formación de equipos que aspiran a gobernar, a la vez que le pondría cotos a la corrupción y a la arbitrariedad administrativa. Se trata de un cambio que requiere un diseño muy fino, de manera que sirva para construir nuevos equilibrios y no para acelerar la ruptura de los aún existentes. Por ello, la reflexión sobre las estructuras de ingreso y promoción, los niveles jerárquicos que abarcaría y el carácter de los espacios que se mantendrían reservados para la decisión política, deberían formar parte de la agenda del conjunto de las fuerzas políticas en el corto plazo.

Otro elemento que requiere de intencionalidad en el diseño para lograr un nuevo equilibrio es el del reparto regional del poder, cuyas bases actuales, establecidas a partir del pacto de 1929, han demostrado ser ya obsoletas. Es necesaria una recomposición general del sistema federal, no sólo por una necesidad política generada porque los actores locales están exigiendo espacios autónomos de acción frente a la centralización sofocante que actualmente existe, sino porque cotidianamente se están planteando razones de eficacia administrativa que reclaman nuevas formas de relaciones intergubernamentales. En este tema la reforma implica la reconstrucción sobre bases nuevas de los vínculos entre municipios, estados y federación, a la vez que requiere de nuevas reglas del juego que obliguen a los grupos de poder locales a competir, de manera que tanto la gestión ineficaz como la corrupción puedan tener castigo en las urnas, independientemente de las responsabilidades jurídicas que se generen.

Esta serie de transformaciones, listado incompleto de aquellas que debe comprender un nuevo diseño institucional afectan, de una u otra manera, a la piedra angular del régimen aun existente: la Presidencia de la República. Todos los cambios señalados acotarían de diversas formas el poder presidencial: sin embargo. no basta con dejar que un espacio institucional tan importante como la Presidencia adquiera un nuevo perfil a partir de modificaciones indirectamente producidas. sino que es necesario pensar en las características que debe tener una nueva institución presidencial, más flexible, con capacidad para ejercer de forma neutral su papel de árbitro en los conflictos políticos_ Si bien es difícil imaginar un régimen político estable en México sin una Presidencia fuerte, una institución presidencial de las características actuales es difícilmente compatible con el conjunto de reformas necesarias,. pero el papel de elemento central del equilibrio que hasta ahora ha tenido complica sobremanera su reforma.

El conjunto de reglas en las que se basa el poder presidencial constituye el nudo central del actual entramado institucional y éste debe ser desatado para evitar que el proceso de cambio institucional se enmarañe.

" Un escenario parlamentario es difícilmente imaginable en México, ya que sería muy complicado sustituir el papel nodal que ha jugado la Presidencia. Es necesario, por tanto, superar la vieja fórmula de separación entre Ejecutivo y Legislativo y encontrar una forma viable de colaboración entre ambos poderes. Una Presidencia fuerte puede no estar reñida con un gobierno de origen parlamentario como lo demuestra el caso de Francia. La existencia de un jefe de gobierno diferenciado del jefe de Estado y con responsabilidad ante el Parlamento puede convertirse en un fusible muy útil para conservar el importante papel simbólico que la Presidencia de la República ha jugado en este país.'

La permanencia del autoritarismo mexicano y su capacidad **para adaptarse** a las condiciones cambiantes de una sociedad cada vez más

heterogénea son fuente propicia para que abrevie el pesimismo sobre las posibilidades de alcanzar, en el corto plazo, algún tipo de acomodo democrático.¹

Empero, la violencia social larvada -que en ocasiones enseña la cabeza-, como la corrupción que aún forma parte de nuestra moral pública,² e y las prácticas patrimoniales y autoritarias que imperan en la administración pública, ponen en peligro las posibilidades económicas y sociales de la nación y hacen patente la necesidad de encontrar nuevas formas de arreglo político para resolver los conflictos que generala diversidad social, de manera que sea posible no sólo solucionar los problemas de representación de la pluralidad nacional, sino generar un entramado político propicio para que el entorno económico adquiriera la capacidad de aminorar, al menos, las desigualdades tanto sociales como regionales que caracterizan al país.

A la vez, la historia mundial reciente parece demostrar que un marco eficiente para la solución de este tipo de conflictos en las sociedades modernas debe tener las características básicas de eso que Robert Dahl ha llamado "poliarquía" y que comúnmente conocemos como democracias. «...nuestro tránsito a la democracia implica una reforma del Estado de largo aliento que por fuerza llevará tiempo, y no golpes de mano o desplomes institucionales».³ Por su parte, Daniel C. Levy ha afirmado que: "El autoritarismo mexicano tiene mucho de la institucionalización, la amplitud, las formas, los pactos y la legitimidad normalmente asociadas con los gobiernos democráticos."⁴ e

Es innegable que el rediseño institucional y la calidad total garantizan una mayor flexibilidad, innovación y participación en la revalorización del papel de las instituciones de la administración pública, para la aplicación de esquemas funcionales de prestación de servicios públicos.

¹ Loaeza. Soledad «La incertidumbre política mexicana», en *N* núm. 186, p 48.

Escalante, Fernando. *Ciudadanos imaginamos*. México, El Colegio de México, 1993.

Cfr. Dahl, Robert. *La Poliarquia (participación y oposición)* Tecnos, Madrid, 1989.

Salazar. Luis 1993. «Los misterios de nuestra transición», en *Cuaderno de Nexos* núm. 56.

¹⁰ Levy, Daniel C «Mexico Sustained Civilian Rule without Democracy», en Diamond, Linz y Hpset (eds J, *Democracy in Developing Countries*, vol. 4.

Por último, debemos considerar **que la actuación pública está condicionada por aspectos como la situación internacional ; el ambiente político; las formas, tradiciones y motivaciones de participación social; la disponibilidad de recursos; las capacidades técnicas y la disponibilidad de tecnología; la información y su manejo; las capacidades humanas, su integración; las orientaciones a innovar, entre otros aspectos de comportamiento lo que integra la agenda para enfrentar los cambios hacia el nuevo; nstitucionalismo reconciliador entre gobierno y sociedad.**

Referencias bibliográficas

Arellano G., David, et. al. Documento de Trabajo núm. 84. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Barajas Palomo, Jorge. *Auditoría con valor agregado. Un enfoque de calidad total y control directivo*. Ed. FOC, México, 1995.

Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto. *La nueva administración pública*. Alianza editorial, Madrid, 1997.

Bert Burup. "Controlling alls instruments efficientzsteingernder". Traducción libre del original en alemán, Chile, 1995.

Calderón Ortiz, **Gilberto Ernesto**. *La crisis en México y la actitud de la Administración Pública*. Editorial UAM.

Cuevas Plancarte, Rubén. *Profesionalización del servidor público*. Ed. IMAI, México, 1998.

Castillo, Arturo Del. *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. Conceptos y Enunciados Explícitos*. Cuadernillos de información núm. 44. CIDE, División de Administración Pública, México, D.F., 1996.

Fernández, J. John. *Cómo implementar un proceso de seguridad en la calidad de la auditoría interna*. The Institute of Interna) Auditors, E.U.A., 1990.

Gaebler, Ted A. *Cómo Reinventar un Gobierno*. Ed. Diana, México, 1995.

Huntington, S. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Buenos Aires, 1968.

Loeza, Soledad. "La incertidumbre política mexicana", en Nexos núm. 186.

Levy, Daniel C. "México: Sustained Civilian Rule without Democracy", en Diamond. Linz y Lipset (eds.). *Democracy in Developing Countries*. vol. 4.

Pardo, M. Del Carmen *La Modernización Administrativa en México*. INAP, México. 1995.

Romero. Jorge Javier. "Política del mañana: La futura forma institucional, ensayo, capítulo I.

Reyes Heróles, Federico. *Política y administración a través de la idea de la vida*. INAP. México. 1983.



El penitente, 1955

LA TAREA DE **GOBERNAR**: **GOBIERNOS LOCALES Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

Hector Ortega *Martínez'*

Mientras que en otras sociedades la ciudad siempre se presenta subordinada a una estructura política, incluso cuando se le reconoce una administración propia, en Occidente la ciudad ha desempeñado primordialmente, al menos en determinados periodos, una función política. Y este ha sido el caso de la polis antigua y del municipio medieval.

Pietro Rossi

En América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los años ochenta. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es un componente central en el análisis de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, lo es para la comprensión del gobierno de las ciudades 1

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y se establecen las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. El gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representara la ciudadanía

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales - Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sobre la noción de gobernabilidad y gobernanza véase entre otros: Dabre, Rodolfo, Raif (1980); O'Donnell, Guillermo (1993). Tomassini, Luciano (1993) Dos Santos, Mano (1991) Ziccardi, Alicia (1994) cl.

ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente.

La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación con la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad (*accountability*) con lo que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana. Precisamente los organismos financieros internacionales han señalado que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son verdaderos obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social'. Por ello, junto con la reducción de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones para descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno.

En las ciudades, la burocracia local que cumple funciones de gestión del territorio utiliza instrumentos técnicos (como el catastro), infraestructura material y equipamiento (equipos para la recolección y depósito de basura, infraestructura para agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados a proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etc.). En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, asociada a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental.

Para los politólogos el primer elemento de legitimidad de cualquier gobierno son las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano. Guillermo O'Donnell (1993) al analizarlas nuevas democracias de algunos países latinoamericanos, en las que se combinan de forma compleja características democráticas con autoritarias, pone especial énfasis en el hecho de que la ciudadanía no se reduce a los confines de lo político (el voto), sino que se define en el campo de las

¹ cfr. World Bank (1991).

relaciones sociales Por ello es de fundamental importancia la existencia de un sistema legal que establece la dimensión pública de las relaciones privadas entre los ciudadanos y las formas que rigen el acceso a los bienes básicos, tales como la educación, la salud y la vivienda. Es precisamente en el nivel local donde se ejercen los derechos ciudadanos en el ámbito cotidiano, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas

La noción de **governabilidad utilizada en este análisis de los gobiernos locales considera ambas dimensiones : la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso.**

Si bien el ayuntamiento cumple funciones de administración de su territorio y funciones de gobierno político no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria Por el contrario, en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma o subordinada). En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa (el voto que refrenda o el voto que castiga, es ejemplo de ello). Por lo que, sólo analíticamente se identifican en este trabajo las funciones políticas y administrativas como dos dimensiones de la única tarea de gobernar las ciudades.

Gestión urbana y burocracia local

El desconocimiento existente respecto a las políticas urbanas y a la gestión del territorio en el nivel local nos obliga a considerar, en primer término. las formas de constitución del gobierno local, entendido aquí como gobierno municipal o delegacional en el caso del Distrito Federal.

Es común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gesLún del territorio local el presidente municipal forme un equipo de

trabajo técnico y administrativo de su confianza, el cual realizará una amplia y variada gama de funciones de gestión del territorio. En México no existen reglas del juego claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, así como de los funcionarios y los técnicos. Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. Sin embargo, es obvio que los recursos humanos son fundamentales para lograr una actuación gubernamental eficiente como democrática y de la capacidad profesional y política de los mismos depende, en gran medida, el tipo de relaciones que establece el gobierno local con la ciudadanía.

La autoridad máxima en el municipio es el presidente municipal, el cual ocupa ese puesto a través de la elección de la ciudadanía y es posible advertir que en el nivel local tiende a prevalecer la figura personal por sobre la pertenencia partidaria.

Por otra parte, estos municipios cuentan con equipos de técnicos y profesionistas con un buen nivel de calificación, los cuales han elaborado e implementado planes de desarrollo urbano en las ciudades. No se puede decir que sea la falta de leyes, reglamentos, bandos, planes y programas de desarrollo urbano lo que caracteriza la gestión de las ciudades estudiadas. A los planes de desarrollo municipal y de desarrollo urbano se agregan programas especiales, como son los denominados «Juárez Nuevo» o «Nuevo Saltillo» que formularon los gobiernos panistas, que aunque no contienen un proyecto urbanístico explícito expresan la capacidad local de ejercer la planeación de su territorio. De igual forma, en Toluca existen desde hace más de dos décadas equipos de planeación territorial que han desarrollado actividades profesionales pioneras y que incluso fueron incorporados al gobierno federal, principalmente cuando, en 1976, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Con excepción de la Delegación Miguel Hidalgo, que hereda una Plan Delegacional realizado en el nivel central, en los casos estudiados en este artículo, existen instrumentos de planeación del territorio elaborados localmente o con el apoyo del gobierno estatal o federal, cuando así fue requerido. A los mismos se agregó, en el último sexenio, el Progra-

ma de las 100 ciudades realizado por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que fue la base para que la inversión federal en infraestructura y equipamiento se distribuyera entre el centenar de ciudades medias que existen en el país

No obstante que en las ciudades estudiadas se cuenta con los mejores equipos de técnicos, son claras las limitaciones que se observan en la gestión territorial de los gobiernos locales en relación a: 1) las distancias e inclusive el divorcio que existe entre la planeación y las acciones efectivamente realizadas en el territorio y 2) la necesidad de asumir funciones para las cuales los gobiernos locales no tienen competencias legales ni recursos económicos para desarrollarlas (por ejemplo, vivienda y transporte).

Respecto a esto último y de acuerdo con la legislación vigente (artículo 115 constitucional) los municipios tienen facultades muy amplias y, a la vez, muy estrechas. Son muchos los municipios del país que manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden; no administran o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería, rastros; no están en condiciones de planear las formas de ocupación y usos del suelo o crear y controlar las reservas territoriales. Sin embargo, también son muchos los municipios que asumen no sólo esas sino también otras funciones tales como: la prestación de transporte público, la promoción económica del territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular o la producción de equipamiento e infraestructura. En este artículo se advierte claramente que en tanto existe una demanda insatisfecha que se expresa ante la autoridad local, ésta se ve en la obligación de dar una respuesta (la cual no necesariamente es una solución) aun cuando no existan competencias legales ni recursos para hacerlo. Esto es así porque es la autoridad que tiene una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local.

El corolario es que esto contribuye a fortalecerla en tanto pueda atender las demandas sin afectar otros intereses, o a debilitarla cuando no pueda hacerse cargo de las mismas. Por ejemplo, en el caso de la vivienda de interés social los municipios y las delegaciones del D.F. carecen de

facultades para actuar y, sin embargo, ésta es una de las principales demandas que la ciudadanía expresa al gobierno local. Las invasiones de tierras en Ciudad Juárez o las presiones de la Asamblea de Barrios en la Delegación Miguel Hidalgo, son ejemplos ilustrativos de esta situación.

De igual forma, no todos los servicios públicos están en manos de los gobiernos locales. Es cierto que a partir de 1983 le corresponde a los municipios administrar los servicios de agua potable, pero el traspaso de los gobiernos estatales a los municipales ha sido lento y lleno de obstáculos de tipo administrativo, técnico y político. En los casos de Mazatlán y Saltillo se pone en evidencia las dificultades que debe sortear el gobierno local, cualquiera que sea el partido político que lo gobierna, para cumplir con una de las funciones que legalmente le competen.

Ahora bien cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, es en sí mismo un actor colectivo que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal para obtener recursos que le permitan atender las demandas de su comunidad. Y para ello, uno de los problemas que debe resolver acertadamente un gobierno local es precisamente el relacionado con las formas de representación social.' En este sentido, puede confrontarse la eficacia política que logra la burocracia local de municipios que aceptan una representación corporativa (Toluca), con las dificultades para generar consenso que tienen los municipios gobernados por partidos de oposición, en los que se buscan otras fórmulas de representación y relación con la ciudadanía (Pátzcuaro, Saltillo). También se advierten interesantes e innovadoras experiencias de gestión local, en León, donde se impulsó el llamado Desarrollo Organizacional, a través del cual se promueve una actuación basada en la honestidad de los funcionarios y la participación de la población organizada.' Finalmente, es interesante el caso de la ciudad de Durango, donde el gobierno local enfrenta las dificultades propias de organizacio-

Véase Ziccardi, Alicia (1994 a).

* Sobre el concepto de innovación aplicado al análisis de las organizaciones públicas, véase Cabrero, Enrique y Arellano, David (1993)-

nes populares que han transitado de la oposición a ocupar el gobierno local, lo cual demuestra las limitaciones de capitalizar un liderazgo popular desde el interior de una estructura institucional que actúa con la inercia propia de la burocracia.

Relaciones intergubernamentales vs. autonomía

Por un lado, el gobierno local es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno. Por otro, el reclamo de autonomía municipal es enarbolado por la gran mayoría de los municipios mexicanos. Por ello, el municipio debe resolver difíciles, complejas y contradictorias relaciones en el interior de los aparatos gubernamentales.'

Las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo pero, tal vez, las centrales son las que el gobierno local entabla para obtener recursos e inversiones que controla el gobierno estatal y federal; particularmente, el monto y la forma de obtención de las participaciones federales encierran varios problemas. Es conocida la inequitativa repartición de los recursos de la federación entre el gobierno central, los estados y los municipios, la cual a inicios de los noventa era de 80%, 17% y 3%, respectivamente. Por otra parte, para la gran mayoría de municipios del país las participaciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen.' Esto implica que la actuación del gobierno local tenga una estrecha dependencia con los otros dos niveles de gobierno.

A pesar de ello, en la última década la generación de recursos propios se ha visto incrementada en muchos municipios. Las modificaciones al artículo 115 de la Constitución permitieron al gobierno local recaudar los impuestos predial y de traslado de dominio, así como cobrar por los servicios que ofrece, tales como el agua, recolección de basura, etc. Este proceso ha sido lento y difícil tal como se advierte en Mazatlán, donde la autonomía económica a través de la generación de recursos

Sobre la roiaor f - q s nai f i -rricuias publ -d s e,, Merino Mauricio
(cocad) i1997)
(f (, ,Otro dr r < Muulcipalcs Horiberto Jar, [lolelln Artículo 115.. varias números.

propios enfrentó dificultades relacionadas con la falta de una administración moderna (catastros no actualizados, falta de equipos de cómputo, limitaciones en la capacitación del personal), así como indefiniciones legales respecto de las competencias entre niveles de gobierno.

Son constantes los reclamos de autonomía económica y financiera que expresan los gobiernos locales pero, principalmente, son los municipios más ricos del país (particularmente los que están en manos de gobiernos de oposición), los cuales no sólo cuestionan los bajos montos de las participaciones recibidas sino el complejo procedimiento para fijar el monto de las mismas y su disponibilidad en los tiempos en que se requieren. Heredar una deuda contraída por un gobierno anterior que compromete el gasto o recibir los recursos entrado ya el año, con la obligación de ejercer los recursos antes de que culmine el mismo, encierra necesariamente tensiones y altas cuotas de ineficiencia administrativa en el interior del gobierno municipal, entre niveles de gobierno y entre los actores involucrados (empresas que suministran servicios, usuarios que demandan calidad, etc.).

Cuando el municipio está controlado por un partido de oposición, las dificultades para obtener los recursos de las participaciones federales suelen incrementarse, tal como se ejemplifica en el caso de León.¹ Sin embargo, el caso de Pátzcuaro, municipio cuyo alcalde en el periodo estudiado es un miembro del PRD, indica que contrariamente a lo ocurrido en otros casos, la federación incrementó sustancialmente la inversión y esta ciudad pasó a ser una de las que más recursos recibió del programa de las 100 ciudades y la de mayor inversión en el Estado. Lo singular aquí es que estos recursos provistos por el gobierno federal fueron capitalizados políticamente por el gobierno estatal (priísta) el que definió su aplicación en el espacio local, lo cual fue una de las principales fuentes de conflicto con las autoridades municipales.

Pero la falta de autonomía y las difíciles relaciones intergubernamentales no son solamente problemas que surgen de la inequitativa distribución

¹ Vease Guillén, Tonatluh (1994); Pardo, Ma. del Carmen (1994), Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (1991).

de los recursos sino también de la disponibilidad y control que sobre los mismos pueda ejercer el gobierno local. Por esta razón, los gobiernos de oposición, cuando las condiciones económicas y sociales de sus territorios lo permiten, han sabido sortear sus dificultades financieras generando recursos propios. Mas allá de que para ello se necesita contar con infraestructura técnica, esta política sólo es posible en ciudades en las que vive una población que posee niveles de ingresos suficientes para que el gobierno local pueda cobrar e incrementar los impuestos y el pago de los servicios; sin embargo, aun así esta forma de sanear las finanzas locales suele generar descontento porque entre otras cosas, no siempre el incremento de los impuestos y contribuciones se traduce en mejoras en la prestación de los servicios públicos- En Saltillo se puede constatar una situación de este tipo, complicada aún más por el hecho de que el gobierno estatal no quería ceder al municipio su legítimo derecho a percibir el impuesto predial.

Otra forma a través de la cual el gobierno local recibe recursos de la federación es la realización de obras, donde participan diferentes instancias del gobierno federal. Estas obras pueden beneficiar a la comunidad local pero muchas veces generan conflictos que debilitan a los gobiernos locales, sin que estos necesariamente hubiesen participado en el proceso decisorio o en la ejecución de las mismas, aún cuando la legislación (Ley de Obras Públicas, Ley General de Asentamientos Humanos) prevé su intervención. En general, la realización de obras realizadas con recursos de la federación supone relaciones complejas entre niveles de gobierno. En Mazatlán, las relaciones entre las instituciones del gobierno federal (SEDUE, SRA, CORETT) y el gobierno municipal se ponen «al rojo vivo», por la injerencia de las primeras en los procesos de transformación de la propiedad del suelo para incorporarlo a usos turísticos. Y, esta situación se dió en una ciudad en la que prevalecía una relación muy próxima entre el gobierno estatal y el municipal, lo cual permitió neutralizar el poder de la elite local.

Pero ello no quiere decir que los gobiernos locales pretendan siempre prescindir del apoyo del gobierno federal. En Saltillo, el gobierno panista, mantuvo relaciones de apoyo técnico en ecología con la SEDUE, y en Patzcuaro, la acción de esa misma secretaría permitió realizar obras

t;vr:

para proteger las condiciones naturales de un territorio del que dependen las principales actividades productivas que desarrolla la comunidad local y la generación de actividades turísticas a nivel nacional. En el caso de Toluca se advierte cierto pragmatismo respecto a la procedencia de los recursos: los funcionarios expresan que no importa si estos proceden del nivel estatal o local, lo importante es que beneficien a la ciudad.

Sin duda, lo que los gobiernos locales reclaman son reglas del juego claras entre los niveles e instancias de gobierno. En este sentido, el trato entre el gobierno municipal y el estatal es difícil cuando se trata de partidos diferentes, ya sea que ocupen uno u otro nivel de gobierno. En León, por ejemplo, uno de los principales reclamos expuestos por el gobierno municipal panista fue un «trato justo» por parte del gobierno estatal prústa.

En el penúltimo sexenio el PRONASOL ha sido un nuevo ingrediente en el interior de estas difíciles relaciones intergubernamentales. Sobre todo en los primeros años de su creación no se resolvió adecuadamente la forma de involucrar a los gobiernos locales y, en contrapartida, se crearon estructuras de distribución de recursos paralelas a estos. La intención original fue anular intermediarismos tradicionales (en muchos casos protagonizados por los gobiernos estatales y locales) que impedían que los recursos llegaran a los sectores sociales más necesitados e Pero al asignarse los mismos directamente a los comités de solidaridad y en forma «etiquetada» o «amarrados», se impidió que el gobierno local pudiera decidir conjuntamente con la comunidad el destino de los mismos ,⁹ Esto llevó a que prioridades y tipos de obras no estuviesen coordinados con los compromisos y planes que habían sido formulados por la autoridad local con anterioridad. En León y Pátzcuaro estos problemas tensaron las relaciones entre el municipio y la SEDESOL, vistas éstas desde una perspectiva principalmente operativa. Pero se afirma también que el PRONASOL se manejó con criterios políticos electorales' e y en este libro se analiza precisamente el caso de Durango,

" CG. Cu., Consultivo del PRONASOL (1994).

° Véase también Pardo. Ma del Carmen (1994).

Véase Mollnar. Juan y Weldom, Jeffrey (1994). Dresser. Dens (1994).

capital del Estado, gobernada por el Partido del Trabajo, partido de oposición, que nace vinculado al Ejecutivo federal y para el cual la disponibilidad de recursos en el municipio fue fundamental para su fortalecimiento y consolidación, no sólo como gobierno local sino como partido político. En contrapartida, en Patzcuaro, el tratarse de un gobierno perredista llevo a que PRONASOL invalidase su autonomía, creando una estructura de atención de las demandas paralela al gobierno municipal, con lo cual se logró debilitar la autoridad local frente a la comunidad.

La participación y las demandas ciudadanas

Es realmente difícil analizar las relaciones que establece el gobierno local con la ciudadanía de manera general puesto que cada espacio analizado presenta una particular morfología social. No obstante, dos temas que deben ser considerados son los de representación y la participación social."

Una primera distinción que se debe introducir en relación con la participación es entre las estructuras de participación institucionales y la participación ciudadana autónoma.¹ Aun cuando uno de los rasgos más llamativos de la legislación municipal es su diversidad y la inexistencia de un cuerpo legal que pueda contemplar la heterogeneidad municipal, la misma contiene referencias a formas y mecanismos de participación social local.² Salvo el caso de Mazatlan, donde la Ley Organica Municipal no considera la participación ciudadana y el único órgano de participación social que existe es el Comité de Planeación Municipal, hemos identificado diferentes estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, subdelegaciones y delegaciones, así como comisiones de planeación en las que participan urbanistas y diferentes profesionistas. Todas estas organizaciones vecinales y comunitarias demandan bienes y servicios urbanos, atienden las demandas más inmediatas de la ciudadanía y son sus intermediarios ante el

¹ ...tico 7,[ami Abra (1994 ar
Entre , vAsse n r v Je(rrey, ^lil,lley Ken and Thomson Ken f 19931Del Brurto Bibiana (1986). Cunni1. Nuoa (1(J91).

² Cfr Acedc. Blanç. Ruiz Ricardo y Vega. Ernosro (1992).

gobierno local. En otros casos, se trata de organizaciones vinculadas al partido oficial (por ejemplo : la CNOP en Saltillo) y también existen formas de representación de grupos empresariales o de profesionistas, tal como se advierte en Toluca, León, Juárez y Torreón. Pero es interesante señalar que en algunos municipios se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones de cabildo abiertas o las audiencias públicas del alcalde y su equipo de gobierno.

Sin embargo, crear canales institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

En el nivel local se advierte también la fuerte presencia de organizaciones sociales autónomas en las que participan los sectores populares, que hacen del gobierno local el principal interlocutor de sus demandas (tierra, vivienda, servicios públicos). Expresión de las mismas ha sido, durante los años ochenta, la constitución de un movimiento urbano popular de nivel nacional el cual se nutrió con las organizaciones populares del interior del país.¹ ° El estudio sobre la actual gestión urbana en Durango analiza los costos y beneficios que tienen estos grupos cuando deciden participaren la competencia electoral y logran el control del gobierno local.

Sin embargo, apelar a la participación de la ciudadanía a través de diferentes instancias y programas de gobierno (órganos auxiliares, comités de vecinos, comités de solidaridad) puede contribuir a generar un efecto social contrario y cercano al inmovilismo social. Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevivencia y la de su familia y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y

¹ Existe una abundante bibliografía sobre el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales urbanos, entre otros véase Ramírez Saiz, Juan Manuel 1986), Moctezuma, Pedro (1987).

los equipamientos (escuelas, centros de salud) las clases populares para acceder a los mismos deben aportar trabajo comunitario, aún cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen el impuesto predial. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, este es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Otra distinción importante es en términos de participación política (la cual suele medirse a través del voto) y la participación social. Respecto a la primera se advierte una paradoja interesante. Por un lado, en las elecciones municipales se registra un elevado índice de abstencionismo, lo cual es considerado un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local en México. Por otro, el elevado número de los conflictos poselectorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) son una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad. 'Esto expresa que la actuación de los partidos políticos en el contexto municipal está subordinada a las relaciones sociales tradicionales del ámbito local que restringen las posibilidades de concretar la consigna de «hacer del municipio una escuela de la democracia». Pero al mismo tiempo, lejos de reflejar ausencia de politización ciudadana indica que se politizan conflictos que tienen otro origen

Al mismo tiempo, en el espacio local las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas. El caso de Ciudad Juárez, en el período estudiado, es ilustrativo de esto ya que allí por primera vez la oposición gana la presidencia municipal, habiendo sido constituido para ello un Frente Cívico de Participación Ciudadana que apoyó la candidatura de un panista.

Al hacer referencia a la participación social en los gobiernos locales como una forma de procesar las demandas de la ciudadanía se advierte que históricamente, desde los años cuarenta, se instala una fuerte estructura corporativista y partidaria que canaliza esa participación. El

Ch. Centro de Servicios Municipales Heritério Jara», boletín Municipal Artículo 115, varios años,

sistema político posrevolucionario creó y se sustentó en estructuras de representación social basada en las relaciones capital-trabajo. Así, sindicatos y empresarios fueron los principales actores alrededor de los cuales se formuló la política social de los asalariados y, en los años setenta, se diseñó una ambiciosa política de vivienda centralizada y clientelística con la creación del INFONAVIT, FOVISSSTE y demás organismos de este tipo, etc. Si bien el principal interlocutor, tanto de las organizaciones de asalariados como de no asalariados, que demandaban bienes urbanos fue el gobierno federal, los gobiernos locales fueron un bastión, y para muchos líderes populares el primer escalón de su trayectoria política. El municipio fue un espacio de aprendizaje político, una instancia de gobierno en la cual el partido gobernante actuó hegemónicamente y desde la cual se distribuyeron o se permitió el acceso a bienes y servicios urbanos (tierra, agua, etc.). Para las grandes mayorías que no podían acceder a estos bienes por la vía del mercado, las prácticas clientelísticas fueron la opción que debieron aceptar y estos procesos contribuyeron a que la administración municipal, en lugar de representar los intereses del conjunto de la sociedad local, formulara políticas, proyectos, acciones que benefician a determinados intereses locales. Así, las ciudades son en gran medida el resultado y la expresión espacial de esta forma de gestión que contribuyó a reforzar la fragmentación y la segregación social y territorial.

Los gobiernos encabezados por partidos de oposición tratan de romper con estas formas de representación (León, Saltillo, Pátzcuaro) y con ello ponen a prueba la gobernabilidad, su capacidad de gobernar, ya que se afectan los intereses de importantes grupos locales y extralocales que han actuado tradicionalmente, sobre y en los gobiernos municipales, como verdaderos grupos de presión. Por ejemplo, en esta investigación se analiza el poder de estos grupos en el sector turismo en Mazatlán, a fin de lograr que sus intereses prevalezcan sobre los de otros grupos locales.

Procesar las demandas correctamente exige conocer previamente quién representa a quienes y para qué. Pero, sin duda, contestar esta pregunta implica en muchos casos que la autoridad local deba enfrentar situaciones abiertamente conflictivas, como las que se dieron entre las

organizaciones sindicales vinculadas a la provisión de los servicios urbanos y los gobiernos de las ciudades de León y Ciudad Juárez.

Hoy, la sociedad y el Estado mexicano se reestructuran profunda y rápidamente. Nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios transforman la morfología social. En las grandes ciudades, en las zonas metropolitanas del país se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía, lo cual conlleva la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales y el debilitamiento de la representación sindical.

La presencia de los vendedores ambulantes se da en casi todos los centros de las ciudades mexicanas y constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales. Aún cuando la posibilidad de que estos participen en la elaboración de las políticas económicas es muy reducida, el gobierno local deberá implementar una política ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo y el comercio establecido, que paga impuestos, reclama el ejercicio de la autoridad.

Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo conciliar **intereses tan** contradictorios sin debilitar al gobierno local? Por ello las autoridades locales, sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales (relocalización de ambulantes, construcción de nuevos mercados, entre otros) que no resuelven el problema de fondo (el desempleo o subempleo urbano) pero que contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que diseñan alguna estrategia de fomento económico de corto plazo. dados los tres años que dura el gobierno municipal a través de la cual se intenta publicar las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local (tales como la abundante y/o calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación).

Actualmente, la flexibilización del proceso productivo permite que muchos productos se realicen en diferentes ciudades del país o del extran-

jero y para algunos productos no se requieren ya las ventajas de la concentración. Pero la maquila, en el caso de Ciudad Juárez, es un buen ejemplo de los requerimientos de infraestructura (como el agua) y servicios (recolección de basura y otros) que tienen estas actividades y que debe proveer el gobierno local. Es cierto que las mismas generan masivamente empleo, principalmente femenino, pero también lo es que el municipio debe dar respuesta a exigencias empresariales, las cuales son expuestas a través de diferentes canales (formales e informales) de participación.

Las reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales es otra cuestión que permite observar la presencia de nuevos actores sociales que participan autónomamente. Ejemplos tan contrastantes como la Delegación Miguel Hidalgo y el municipio de Pátzcuaro indican la importancia que encierra la cuestión ambiental y la defensa que hace la ciudadanía de la misma, independientemente de su posición económica y social. En este campo como en otros han surgido de la ciudadanía organizaciones no gubernamentales (ONG) en las que profesionistas y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y, en los últimos años, en el contexto de la reforma del Estado, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general y de las políticas urbanas en particular. ^{1 6}

Los cambios demográficos también deben ser considerados por la autoridad local. Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada pero también demandan espacios deportivos y de recreación. El programa que promovió el presidente municipal de Ciudad Juárez llamado «Losjóvenes de los barrios», a pesar de las resistencias sociales que generó, intentaba precisamente integrar socialmente a éstos en actividades propias del municipio.

También nuevas generaciones de profesionistas reclaman lugares en el mundo del trabajo y espacios de participación social y política local y dan lugar a la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado, en el diseño de las políticas públicas de nivel local.

¹ ~e Reilly, Charles (comp.)ry99A1

Y, finalmente en el sexenio salmista, el PRONASOL ideó una nueva forma de participación institucionalizada, puesto que este programa requirió de la creación de instancias de organización en cada una de las comunidades. los comités de solidaridad, como un requisito para otorgarles los recursos federales y pretendió crear un vínculo directo de éstas con el gobierno federal."

Todo ello indica que si bien en el mediano plazo es difícil que se debilite la presencia de los tradicionales intermediarios y los grupos de poder local, la autoridad municipal deberá actuar reconociendo, respetando y alentando la participación de nuevos actores en el espacio local. Es precisamente sobre la base de la participación ciudadana en la tarea de gobernar los espacios locales como se puede construir una democracia participativa.

' Ch. Consejo Consultivo del PRONASOL (1994).

Referencias bibliográficas

Acedo, Blanca; Ruiz, Ricardo y Ernesto Vega. El municipio en el marco de la reforma del Estado'. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S. C., México, noviembre de 1992.

Aziz Nassif, Alberto. *Incertidumbre y democracia en México*. Cuadernos de la Casa Chata, Ciesas, México, 1990.

Berry, Jeffrey; Porteney, Kent and Thomson, Ken. *The rebirth of urban democracy*. The Brookings Institution, Washington, D. C, 1993.

Cabrero, Enrique y Arellano, David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, vol II, núm. 1. CIDE, México, enero-junio 1993.

Centro de Servicios Municipales «Heriberto Jara»: *Boletín Artículo 115*. México, varios números.

Centro de Servicios Municipales «Heriberto Jara»: Memoria del Ciclo de Mesas Redondas: Autonomía, Democracia y Desarrollo: retos para una planeación y gestión municipal alternativa". México, 1991.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y *administración municipal en México*. Secretaria de Gobernación, México, 1993.

Consejo Consultivo del PRONASOL. ***El Programa Nacional de Solidaridad***. FCE, **México, 1994**.

CONAPO. *Indicadores socio-económicos e índice de marginación municipal* 1990. México, 1993.

Cornelius, Wayne; Craig, Ano and Fox, Jonathan. *Transforming state-society relations in Mexico*, Center for US-Mexican Studies. University of California, San Diego, 1994.

Cunill, Nana. *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas. 1991.

Dahrendorf, Ralf. 'Effectiveness and legitimacy en the «governability» en the democracies', in *The Political Quarterly*, vol. 51, núm. 4. London. oct.-dec. 1980.

Del Brutto, Bibiana. *Política municipal y participación*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

Dos Santos, Mario. "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 1/91. México, 1991.

Dresser, Denis. "Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of régime legitimation", in Cornelius, Wayne, et al, op. cit.

Fainstein, Susan; tan Gordon and Michael Harloe. *Divides cities, New York and London in the contemporary world*. Blackwell, Oxford, Cambridge. 1992.

Guillén López, Tonatiuh. Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México", en *La autoridad Municipal y su compromiso con la democracia*. CEDEMUN, México, 1994.

Jacobs, Brian. *Fractured cities*. Routledge, London, New York, 1992.

Martínez Assad, Carlos. '**Diagnóstico del federalismo** mexicano', en *La política social en México de los noventa*. IISUNAM, FLACSO, Instituto Mora, 1994.

Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia. "Propuestas de descentralización del Estado mexicano", en Bazdresch, Carlos, et al. *México, auge, crisis y ajuste*. FCE, México, 1992.

Martínez Cabañas, Gustavo. 'Diez años de reforma municipal', en *Artículo 115*, núm. 2. Centro de Servicios Municipales «Heriberto Jara» A. C., abril 1993.

Massolo, Alejandra. *Por amor y coraje. Mujeres en los movimientos urbanos de la Ciudad de México*. COLMEX, México, 1992.

Massolo, Alejandra (comp.). Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres. COLMEX, México, 1994.

Merino, Mauricio (comp.). *Cambio político y gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, México, 1992.

Merino, Mauricio. "Obstáculos y promesas de la democracia municipal", en Nexos núm. 202. México, octubre de 1994.

Moctezuma, Pedro. "Apuntes sobre la política urbana y el movimiento popular en México", en *Sociológica*, año 2, núm. 4. UAM-A, México, 1987.

Molinar, Juan y Weldom, Jeffrey. "Electoral determinante and consequences of National Solidarity", in Cornelius, Wayne, et al, op. cit.

O'Donnell, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad* núm. 128. Caracas, nov.-dic. 1993.

Pardo, María del Carmen. "La gestión municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático?", en Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. COLMEX, 1994.

Ramírez Saiz, Juan Manuel. *El movimiento urbano popular en México*. Siglo XXI, México, 1986.

Reilly, Charles (comp.). *Nuevas políticas urbanas. Las ONG's y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Fundación Latinoamericana, Virginia, EUA, 1994.

Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. **BIB, serie monografías**, núm. 9. Washington, 1993.

Weffort, Francisco. *Qual democracia* Companhia das Letras, Sao Paulo, 1992

World Bank *Managing development: the governance dimension. A discussion paper.* Washington, D. C.. 1991.

Ziccardi, **Alicia (comp.)**. ***Ciudades y gobiernos locales en América Latina en los noventa***. Porrúa, FLACSO, Instituto Mora, México, 1991.

Ziccardi, Alicia. Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana en *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. CEDEMUN, México, 1994a.

Ziccardi, Alicia. Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el DF-)", en Lucía Alvarez (comp.), *Participación social y cambio institucional en el Distrito Federal* CIIH-UNAM, 1994b.

Ziccardi, Alicia. 'Governance and gobernability: one or two concepts?', in *The first workshop en local governments*. Austin, Boston, 1994.



La pasión de Ixtapalapa, 1950

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES EN EL CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL CONTEMPORÁNEO

Javier Alanis Boyzo'

Reflexiones Iniciales

Descentralización, gobiernos locales y municipales son temas que han sido objeto de estudio y aplicación gubernamental durante los últimos 20 años y que, sin duda, habrán de tener cambios en su concepción y ejecución por el contexto de pluralidad política vigente en el país y con seguridad, a partir de este año, seguramente se habrán de profundizar con el arribo de los gobiernos panistas.

Precisamente dentro de este contexto político que se vive en México, el pasado mes de julio de 2000, fuimos testigos y protagonistas de profundas transformaciones en el panorama político nacional. Este se inscribe en los cambios vertiginosos que se presentaron durante la última década del siglo XX, y que algunos politólogos califican como la culminación de un proceso reflexivo por el que ha pasado la sociedad mexicana. Actualmente, nadie duda que el ambiente político nacional es producto de un gran impulso social que ha estado exigiendo mayor pluralidad, creciente respeto a su voluntad política y, en una clara vinculación con el desempeño administrativo del gobierno, mayor eficiencia y eficacia en las funciones que le son inherentes y realizadas por la administración pública.

El presente ensayo sostiene la tesis de que en nuestros días, México se encuentra ante la configuración de un sistema político diferente, de mayor equilibrio de fuerzas ideológicas, que habrá de incidir necesariamente en la integración y desarrollo orgánico y funcional de un cierto tipo de administración pública. De esta manera, hoy más que en ningún otro momento, es real la relación entre política y administración en el

país, y es objeto de discusión en diferentes foros académicos y políticos. Es decir, nos encontramos en un contexto donde los resultados de una disciplina afectan o influyen en la composición de la otra, o viceversa. Referirse a ello, implica adentrarse en la cultura del desempeño gubernamental, en términos de entender que la votación y preferencia hacia un determinado partido está en función del buen ejercicio administrativo del gobierno en turno, entre otros factores.

Aun cuando no es objeto de este ensayo ventilar un tema tan interesante como complicado, como es la vinculación entre política y administración, si habrá de tratar uno de los aspectos que ligan a uno con la otra. Es decir, el tema de la descentralización y el federalismo y su vinculación con los gobiernos locales -que en la actualidad constituye una moda académica, por la forma en que la descentralización es concebida por el sistema presidencialista de una cierta corriente ideológica en comparación a otra- habrá de traducirse en una serie de cambios financieros y atributivos de la federación en relación con los estados y municipios. Aquí sería interesante reflexionar si será en beneficio de todos, o nada más para aquellos con tinte partidista afín.

Concretamente me refiero a la forma en que habrá de traducirse en los gobiernos locales, la concepción de descentralización y federalismo que sostiene el Partido Acción Nacional, o más bien el presidente Vicente Fox, en comparación con la forma y mecanismos de cómo se ha llevado a cabo durante buena parte del siglo XX, por los gobernantes del Partido Revolucionario Institucional. Sin duda, el escenario se presume alentador. Habrá que estar atentos a ello para confirmar o refrendar que, más allá de las ideologías o partidos, siempre existe «en el individuo» la idea de un monopolio del poder político, del poder financiero y del poder atributivo.

Desde hace varios años se habla de posibles escenarios políticos de mayor pluralidad ideológica, así como de mayor interés y participación social en la configuración de éstos. De igual manera, se planteaban, tesis interesantes que ahora vemos cumplidas, en el sentido de los efectos positivos y negativos que este nuevo panorama político habría de tener en el papel administrativo del gobierno y del Estado; tesis de carácter administrativo, como por ejemplo, que ante un mayor grado de

manejo y aplicación, ya la vez, silos titulares de dichos gobiernos, sobre todo municipales, tienen la preparación técnica y administrativa para asumir con eficiencia y eficacia, las nuevas responsabilidades y atribuciones que les habrán dese rtransferid as. Al respecto, la experiencia en el gobierno local del Estado de México no ha sido satisfactoria, ya que es común observar a presidentes municipales poco preparados y capacitados para asumir funciones y recursos que les han sido transferidos paulatinamente por el gobierno. Sin duda, en esta misma situación se encuentra una gran cantidad de municipios en el país. cuyo desempeño en términos sociales deja mucho que desear, reflejándose en un viraje político partidista de un gobierno municipal a otro por parte de la sociedad votante, con la idea de «probar» su efectividad y desempeño.

Por ello., desde la perspectiva gubernamental se ha venido estableciendo como una de las estrategias de la modernización administrativa, la necesidad de analizar y revisar los mecanismos más idóneos para la adecuada y efectiva transferencia de funciones, facultades y estructuras hacia los estados y municipios, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a los ciudadanos; ello, mediante la consulta y coordinación de los gobiernos estatales y municipales con la federación para promover acciones de este tipo, que fortalezca el denominado "nuevo" federalismo.

Particularmente la estrategia para el impulso de la descentralización durante este último sexenio, se enfocó a la ejecución de todo un programa de evaluación de las funciones que realiza cada orden de gobierno para determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales, o también con su participación. Así. paulatinamente se descentralizaron funciones diversas en manos del gobierno federal y, a la vez, se estimuló la participación social en aspectos de supervisión y vigilancia en materia de obra pública y otros servicios esenciales, bajo la responsabilidad de las autoridades locales.

De tal manera, en paralelo a la intensificación del proceso descentralizador observado en los dos últimos gobiernos federales, también es importante mencionar la aparición de un fenómeno muy particular, el cual se puede entender como consecuencia del otro. Me refiero al incre-

mento de la participación social en las tareas gubernamentales. Es decir, que a mayor descentralización administrativa y financiera se ha fomentado un mayor estímulo social en dichas tareas.

Sin embargo, aquí sería oportuno hacer una nueva reflexión: ¿hasta dónde ha funcionado y beneficiado realmente la descentralización a los órdenes estatal y municipal? Sobretudo porque, si bien se han reducido las cadenas burocráticas para dar atención a las demandas de la población, por otro lado, se ha generado todo un incremento en las opciones de incurrir en acciones de corrupción financiera, derivada de una mayor oportunidad que tienen ahora los gobiernos locales para manejar recursos.

Mayor descentralización
administrativa y
financiera

Incapacidad
de autoridades
locales

Resultado:
Mayores opciones de
corrupción

Retrospectiva de la descentralización

Al observar el fenómeno de la descentralización en una visión retrospectiva, se acepta que, al menos en nuestro país, no es un tema novedoso. Han cambiado los mecanismos y las formas de su ejercicio de un tiempo a otro, pero llevamos poco más de dos décadas reflexionando el tema, en sus acepciones administrativa, financiera, educativa, de salud, etc., convirtiéndose en un asunto relevante para la academia, como para la propia administración pública federal, estatal y municipal. Las razones son diversas. Por un lado, se ubica como un proceso que tiene connotaciones históricas, como se ha comentado; es decir, es un asunto que tiene sus raíces a principios del siglo pasado con la formación del Estado mexicano, aunque también se ha reconocido que su impulso, de manera permanente, seda a partir de la década de los ochenta como parte de lo que se ha dado en llamar reforma del Estado, del gobierno y de la administración pública.¹

¹ Hablar del tema de la descentralización nos lleva necesariamente a referirnos al tema de la reforma del Estado y de la administración pública, aspectos que tienen sus inicios en México en los años ochenta y dentro del cual se ubica este proceso. Así lo sostienen autores como Jude Juan Sánchez González, vid. Administración *Pública y Reforma del Estado en México*. INAP, México, 1998.

Con base en lo anterior, el presente ensayo busca identificar los antecedentes inmediatos de la descentralización y analizar los aspectos y avances obtenidos desde la perspectiva gubernamental, a partir de 1995. En congruencia con la manifiesta intención estatal de llevar a la práctica un "nuevo" federalismo. con base en políticas de descentralización administrativa y financiera, que en un esquema comparativo con lo expuesto por el nuevo gobierno, que se hará cargo de los destinos del país a partir de diciembre del año 2000, con seguridad habrán de introducirse nuevas fórmulas para su práctica, conforme al escenario político que le tocará vivir, y donde la configuración de distintas fuerzas políticas permitirá impulsar un diferente proceso de descentralización hacia los estados y municipios.

En este sentido, la descentralización implica referirse al proceso instrumentado por el gobierno federal para transferir funciones y recursos hacia los gobiernos locales. Así, referencia obligada es hacer mención del documento formal que estableció, desde 1995, la perspectiva gubernamental de impulsar la descentralización en nuestro país y el cual marca las directrices de su instrumentación. El *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000, introdujo el concepto de federalización de funciones e impulsó el de descentralización administrativa, ubicándolas como las estrategias más adecuadas para el mejory mayor desarrollo regional (PEF. 1995, 60). Aunque es necesario reconocer que, si bien ha logrado algunos beneficios de desarrollo en estados y municipios. por otro lado, ha puesto de manifiesto la incapacidad de un importante número de autoridades municipales para ejercer su administración y aplicación con honestidad, provocando un reforzamiento de los mecanismos de evaluación y control por parte de los órganos correspondientes en los ámbitos municipal y estatal.

Lo anterior, constituye una realidad manifiesta y que podemos constatar en las frecuentes denuncias por malversación de recursos, dadas a conocer en los medios de comunicación. Este fenómeno refleja la idea de que, a la par del incremento en el proceso de la descentralización atributiva y financiera instrumentado durante los últimos años, también se ha observado un crecimiento en la incapacidad, sobre todo municipalista para su correcta aplicación.

Parece ser que, en un concepto formal y desde una visión gubernamental, se ha venido practicando una descentralización a medias, la cual ha dejado mucho que desear. La instancia federal ha "otorgado y concedido" a los ámbitos estatal y municipal mayores atribuciones y recursos financieros, en un marco de pretendida autonomía jurídica hacia dichas instancias, pero por otro lado, ha sido el propulsor, de hecho, de mayores opciones de corrupción. De ahí, que se conciba ala descentralización como un modelo sujeto a modificaciones, debido a los esquemas pluralistas que viven en este momento muchas de las entidades y municipios del país, y lo cual significa, en un panorama federalista, perder o ver minimizado el control del gobierno federal hacia dichas instancias.

La descentralización, entonces, constituye un proceso que debe ir más allá del carácter redistributivo del ingreso o funcional de una instancia a otra, para adentrarse en la trama intrínseca que lo alienta o lo detiene, que lo impulsa o lo inhibe, es decir, a la visión política de su ejercicio. Lo anterior conlleva que, si bien se justifica su aplicación en la necesidad de promover mayores esquemas de desarrollo local o regional con la participación de las comunas, también se respalda en la insuficiencia de recursos que padece el gobierno federal, y que disfraza con la transferencia de mayores facultades a los ayuntamientos.

En este contexto, esperemos que el gobierno de Vicente Fox, no vaya a conducirse por este mismo camino en materia de descentralización, como los anteriores gobiernos, sino que todo este aparato discursivo que viene desplegando, verdaderamente tenga resultados reales y efectivos en la configuración de un novedoso esquema de transferencia, O si se quiere, de reintegración de recursos y atribuciones hacia los gobiernos locales del país, a la vez que estimule la conformación de todo un programa de fiscalización gubernamental y sobre todo social, que cuide efectivamente su manejo, aplicación y custodia, en un marco de mayor honestidad y eficacia.

Concepción **gubernamental de la descentralización**

Es de todos conocido que desde el inicio del gobierno de Zedillo, se profundizó en la prioridad gubernamental de llevar a la práctica un "nue-

pías de ingreso, para lo cual se llevaron a cabo sucesivas reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el propósito de otorgar **mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas. y** en especial a los municipios. en congruencia con sus nuevas responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Asimismo, en el rubro social, se pretendió ampliar los cauces de participación de las comunidades en la configuración de programas prioritarios, pero también en la evaluación de los mismos. Así, se intentó afianzar la idea, dentro de este esquema de descentralización, de *que a **municipios con mayores responsabilidades públicas, mejores gobiernos.*** Sin duda, esta fórmula no puede ser aplicada a todos los ayuntamientos del país por igual. ya que independientemente de su filiación política, en la práctica se puede observar todo lo contrario; es decir, *mayor* desviación de recursos. aplicación deshonestas en obras públicas, despido, etcétera, al menos en algunos de ellos.

Finalmente, dentro del proceso de descentralización federal, también se busco hacer coparticipes a los gobiernos locales en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo municipal y regional. Sin embargo, en este pretendido objetivo, es difícil pensar que se ha cumplido con ello, sobre todo, entre otros factores, por el limitado **tiempo de gobierno de tres años que se encuentra al frente un ayuntamiento** y el cual se ha señalado como insuficiente para cumplir con los programas comprometidos,

De lo anteriormente expuesto, a casi seis años de ejercicio descentralizador en los rubros educativo, de salud, ambiental, de obras públicas, entre otros ¿que tanto hemos avanzado, en términos reales y efectivos? Sin duda, algo se ha hecho. Con las sucesivas reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o bien con las transferencias de funciones y recursos a los municipios, en cierta medida, estos ámbitos de gobierno han logrado una mayor autonomía de decisión y de aplicación de recursos. Sin embargo, todavía falta mucho por descentralizar. no sólo desde la visión federal, sino también desde la óptica municipal, que es lo que no se ha impulsado, para que cada gobierno local cuente con los recursos propios suficientes para cumplir con las atribuciones

que le marca la Ley Orgánica Municipal. Aunque por otro lado, sería oportuno plantear si esta «nueva descentralización» que pueda llevarse a cabo por el próximo gobierno federal, más allá de los beneficios que pueda lograr, no provocará una mayor corrupción en sus distintas modalidades, motivado por la incapacidad y preparación de los titulares de los ayuntamientos. Habrá que estar atentos a o que sucederá en el gobierno taxista.

Descentralización: ¿simple suma o resta de competencias y recursos?

En un recorrido retrospectivo, el nuevo federalismo que se plantea en 1995, hace un planteamiento teórico interesante que es conveniente analizar. La descentralización no significa sólo sumar o restar competencias o recursos entre ámbitos de gobierno; más bien lo que busca, en lo teórico como en lo práctico, es que cada instancia de gobierno realice sus funciones de manera más eficiente, con la idea de promover un fortalecimiento financiero de (os estados y municipios, en la perspectiva de romper el círculo vicioso de que los que menos tienen o contribuyen, menos reciben.

Se habló entonces de la idea de materializar la descentralización mediante la ejecución de programas y acciones concretas por parte del gobierno federal para trasladar, de manera gradual, facultades y recursos a los órdenes de gobierno estatal y municipal. Al respecto, resulta interesante analizar el papel que ha estado desempeñando la ciudadanía donde, a la vez que demanda cambios en las formas de gobierno, también exige mayor participación en los asuntos públicos y un mayor acercamiento de la administración pública hacia los lugares donde están las necesidades y demandas de la población.

La descentralización atributiva federación-estados-municipios a la que nos hemos venido refiriendo, parte del reconocimiento social y gubernamental de que su contraparte, la centralización, dejó de ser funcional y en el que la administración pública *federal* asumió muchas de las funciones y recursos para el desarrollo nacional, regional y local, en detrimento de las administraciones estatales y municipales. Lo anterior se

tradijo en una falta de aprendizaje y capacidad, primordialmente en los ayuntamientos, para resolver muchos de los asuntos de su competencia.

En este sentido, se percibe la idea de que para lograr mayor efectividad de la descentralización se requiere, además de transferir mayores recursos y atribuciones a otras instancias, desplegar todo un programa federal de capacitación y profesionalización hacia estos ámbitos para que transformen sus estructuras y procedimientos administrativos, y agilicen la recepción, administración y aplicación -y yo agregaría la comprobación- de los recursos que reciben.

Y, es que no se puede hablar de un proceso real de descentralización, si los recursos financieros –también humanos y materiales, en el caso de algunos programas- que se entregan a los municipios no se aplican en las tareas sociales necesarias y que demanda la población.

Precisamente, algunas de las experiencias en materia de descentralización emprendidas por el gobierno federal durante los últimos años, se han enfocado fundamentalmente a resolver asuntos de interés nacional, pero que se ha pensado podrían ser mejor administradas y aplicadas por los ámbitos estatal y municipal. Al respecto, es oportuno reflexionar si esta descentralización aplicada a dichos rubros es producto, en realidad, de la necesidad de hacer más eficaz su manejo, de dar respuesta a una demanda municipalista o, más bien, de transferir el manejo y solución de cierto tipo de problemática a otras instancias, en una visión de "divide y vencerás"

Perspectiva federal de **la descentralización**

A la mitad del gobierno de Zedillo -noviembre de 1997- se observaban en el país las acciones fundamentales del «nuevo federalismo», mediante la implementación de todo un programa nacional de descentralización. que a criterio del gobierno federal era necesario instrumentar. En la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, que hizo el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se incluyen partidas presupuestales

asignadas a los poderes y a las dependencias y entidades de la administración pública federal con un mayor tinte de descentralización administrativa y financiera.

Al respecto, resulta interesante conocer los debates que se dieron entre los miembros partidistas de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública a la que se turna y donde se pone en duda la orientación que pretende darse al gasto público, mediante la aplicación de una nueva metodología presupuestal que, si bien busca fortalecer la hacienda de los gobiernos locales y enfatizar las atribuciones y responsabilidades de los tres órdenes del gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los mismos, por otro lado, se presume una intención gubernamental de delegarla solución de ciertos problemas a otras instancias, incluso también con un interés político.

En este ambiente se creó e instrumentó un fondo financiero federal denominado Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios", cuyos recursos se canalizaron a la atención y solución de asuntos prioritarios como la educación básica y normal, salud e infraestructura municipal, y asimismo, responder a la necesidad de descentralizar programas y actividades a cargo de dependencias federales en favor de las entidades (GEM, 1998; 237).

De igual manera, se señaló que dicho proceso de transferencia de recursos hacia las autoridades estatales y municipales se llevará a cabo mediante dos vertientes:

La revisión del Acuerdo para la Distribución de la Recaudación de Impuestos, es decir, la Ley de Coordinación Fiscal, y

- El ejercicio descentralizador del gasto programable.

Se reconoce como necesario revisar y reestructurar ambos mecanismos financieros con la idea de que el desarrollo del país "avanzara" -reza la iniciativa oficial- en una reconceptualización de las atribuciones y obligaciones que, en materia de gasto, venían asumiendo la federación, los estados y los municipios, lo cual implicó abrirla vertiente del

De igual manera, se concibe que los presupuestos estatales para educación, si bien resultan suficientes para cubrir los sueldos y salarios, por otro lado, están lejos de proporcionar los medios adecuados, en cantidad y calidad, que requiere el desarrollo educativo nacional y regional. Esto, es una realidad que será interesante analizar desde un ángulo académico.

b) Rubro de los servicios de salud

En materia de salud, la Ley General respectiva estableció el marco legal necesario para definir los ámbitos de competencia entre los niveles estatal y federal correspondientes, dejando a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia las facultades normativas y de control, delegando en los estados las funciones operativas.

En este sentido, la referida Secretaría conserva, dentro de sus atribuciones normativas, las relacionadas con la aprobación de recursos federales para gastos de operación, de inversión y vigilancia; situación que en opinión de algunos estudiosos, no puede definirse como una verdadera descentralización. Además, este proceso ha enfrentado una serie de problemas que han dificultado [a descentralización de los servicios de salud. Señalaremos algunos:

En cuanto a los recursos financieros federales, su transferencia ha resultado insuficiente, además de incurrir en un permanente retraso en su administración.

Respecto a los recursos materiales, se observa la problemática de no haberse realizado la transferencia definitiva de bienes muebles e inmuebles a los gobiernos estatales: y

Finalmente, se concluye que en el ejercicio de la inversión en infraestructura hospitalaria, los gobiernos municipales y estatales han sido más eficientes en la construcción, ya sea de hospitales o unidades médicas rurales, que cuando son contratadas a nivel central,

lo que implicó la firma de convenios con la federación para que permitiera a cada estado asumir dicha función (Plasencia, 1998; 73-77),

c) Rubro de agricultura, ganadería y desarrollo rural

La transferencia de funciones y recursos en materia agrícola surge también como una iniciativa federal que se anuncia desde 1995 como parte de las estrategias para acercar la capacidad institucional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos (SAGAR) al lugar donde se generan las demandas. Así, se promovió un Acuerdo Nacional para la Federalización de Programas, Acciones y Recursos del sector agrícola que incluía los específicos de cada entidad, a fin de establecer los términos operativos y de coordinación correspondientes.

De esta manera, se especificó la transferencia de recursos financieros de la federación a cada estado con base en proyectos que éstos generen, sujetos a la disponibilidad presupuestal que esté asociada a los programas operativos aprobados y el cual se incrementará de acuerdo a una fórmula establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de participaciones fiscales. Asimismo, se señala que, para el caso de los programas especiales, los recursos serán convenidos anualmente por el Ejecutivo federal, la SACAR y los gobiernos de los estados.

Respecto a la transferencia de recursos humanos, se señala la limitante de que cada entidad federativa sea la responsable de promover "lo necesario", a fin de respetar los derechos y prestaciones laborales de los trabajadores referidos.

Del análisis del convenio se puede concluir que, si bien en un esquema genérico se buscan promover acciones de descentralización en este rubro, por otro lado, resulta conveniente revisar las experiencias de descentralización instrumentadas en otros sectores, con el propósito de inhibir los obstáculos que se presenten y aprender de sus experiencias exitosas.

Finalmente, un tercer beneficio es que mediante la descentralización se ha buscado impulsar al municipio como la base del desarrollo social y económico nacional y, fundamentalmente, estimular la participación social en el desempeño administrativo local; aspectos que son el resultado de una real descentralización de competencias y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Ambitos donde es necesario incrementar también la capacidad gerenciaj, la calidad profesional y técnica, así como las habilidades y motivación del personal.

En suma, la descentralización implica en materia administrativa, el fortalecimiento de los aparatos públicos estatales y municipales frente al federal, y en el aspecto político-financiero. el establecimiento de una nueva y diferente relación intergubernamental basada en una redistribución de competencias, recursos y facultades. Esto, sin duda, será una de las prioridades que habrá de considerar el próximo gobierno de Vicente Fox, y que es necesario seguir de cerca para analizar su teorización y práctica, siempre en un contexto de reflexión, para saber si este modelo será más benéfico que perjudicial para los municipios, fundamentalmente por el tinte partidista que puede presentar.

Referencias bibliográficas

Alanís Boyzo, Javier (1998). "Descentralización y Modernización en el Sector Público Municipal: dos temas contemporáneos de la Agenda de la Reforma del Estado en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* núm. 60. INAP, México.

De la Cruz, Rafael (1992). *Descentralización, Gobernabilidad y Democracia*. Nueva Sociedad, Venezuela.

GEM-Secretaría de la Contraloría (1998). Revista *Control Gubernamental*, "Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", Año VI, núm. 13, Toluca, México.

Instituto de Administración Pública del Estado de México (1986). *Descentralización y Desarrollo Regional en México* (memoria). Toluca, México.

(1995). *Revista IAPEM núm. 28*, "Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México", 2 tomos, octubre-diciembre 1995.

Instituto Nacional de Administración Pública (1998). *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* núm. 60, *El Proceso de Descentralización de los Estados hacia los Municipios*.

Mancera Corcuera, Carlos (1998). El federalismo educativo en el ámbito de las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal", en Revista *Control Gubernamental* núm. 13, "Ramo 33",

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México.

Plasencia Díaz, Adriana (1998). "Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)", en Revista *Control Gubernamental* núm. 13, "Ramo 33".

Ramírez Salcedo, José (1998). Acercamiento al Perfil del Administrador Público para el Nuevo Milenio, en *Revista IAPEM* núm. 40 "Federalismo y Administración Pública", Octubre - diciembre.

Sánchez González, José Juan (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. INAP, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1997). *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. IAPEM-UAEM, Toluca, México.



La pasión de Ixtapalapa, 1950

DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Angel López Cruz'

Introducción

El impulso descentralizador que está reconfigurando a los municipios en México forma parte del replanteamiento del papel de los gobiernos locales en el mundo actual y obedece a diversas determinantes internas y externas. En el terreno económico, en México como en otros países, los periodos extensos de crisis por los que ha transitado han impuesto la necesidad de modificar las relaciones entre el Estado y la economía.

El gobierno necesita gastar menos y, al mismo tiempo, ser más eficiente, por lo que ha optado por retirarse parcial o totalmente de varias funciones que cubria mal o innecesariamente. Este contexto ha permitido que las políticas de descentralización hacia estados y municipios encuentren espacio propicio como un recurso adecuado para coadyuvar a la corrección de los desequilibrios presupuestales.

Por otra parte, en el terreno político, el debate en torno al municipio también ha encontrado terreno fértil en un contexto de apertura que obedece, por una parte, al debilitamiento de las estructuras centralistas de nuestro sistema político, y por otra parte, a un proceso gradual de democratización y fortalecimiento de la competencia partidista. Si ya en 1999 casi la mitad de los municipios del país tenían gobiernos de extracción diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), es de prever que esta tendencia se acentuará en el corto plazo a partir de los resultados del proceso electoral federal del año 2000.

Estos escenarios han colocado al municipio como un actor relevante en el proceso de descentralización a 17 años de la reforma municipal más

importante en nuestro país. La concepción del gobierno municipal ha evolucionado del énfasis inicial en los aspectos jurídicos y en la pugna por asignarle facultades y atribuciones y por establecer un marco normativo adecuado, a una siguiente etapa en la que se puso mayor atención en la estructura organizativa, en el análisis de los servicios públicos y últimamente en el análisis de la gestación de políticas públicas y de cómo se instrumentan para lograr gobiernos municipales corresponsables con la ciudadanía.

En este sentido, hablar de gobiernos municipales como espacios de oportunidad, significa otorgarles "nuevos elementos de legitimación, con base en el principio de proximidad y en función de las potencialidades que muestran la comunidad, la ciudad e incluso la región','

Fortalecer la legitimidad del municipio como instancia idónea para dirigir el desarrollo de los núcleos sociales en nuestro país constituye un imperativo, el cual se analizará a partir de dos facetas: 1) El ámbito fiscal o de financiamiento del gasto público municipal y 2) Los procesos de evaluación participativa como espacios de legitimidad social.

Financiamiento del gasto público municipal

La complejidad del contexto municipal se expresa en múltiples aspectos, pero baste contrastar dos datos': en cuanto a dimensión geográfica, el municipio menos extenso (Mazatecochco, Mor.) tiene una superficie menor a seis km² mientras que el más extenso (Ensenada, B.C.) abarca 51,952 km². En relación con el índice de población, se tienen municipios desde 121 habitantes (Santa Magdalena Jicotlán, Oax.), mientras que el más poblado (Guadalajara) cuenta con 1'633,216 habitantes. Decidir de manera centralizada cómo ejercer el gasto en un escenario tan complejo es, a todas luces, ineficiente y pone de relieve la importancia de la instancia local en este aspecto.

' Moyado Estrada, Francisco. "Gobiernos locales: grandes retos, nuevas oportunidades, en Revista *Prospectiva* n[º] 10, julio de 1998. p. 27

' datos del **Sistema Nacional de Información Municipal** con base en cifras del Censo *Nacional de Población y Vivienda*, actualizado a 1995

Una fuente muy importante de recursos para los municipios son las participaciones fiscales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esta fuente de recursos se complementa con las aportaciones que obtienen los municipios por otros conceptos, como son los recursos provenientes del Ramo 26 y del Ramo 33 del presupuesto federal y los recursos propios. En este caso, vamos a analizar las vertientes que, sin duda, son las más importantes para financiar el gasto municipal: las participaciones y las aportaciones federales.

Las participaciones federales

En un sistema federal como el nuestro, confluyen dos soberanías que se complementan: la soberanía federal y las soberanías estatales. Esta circunstancia había dado lugar, hasta la década de los setenta, a un complejo panorama en materia de recaudación de contribuciones debido a que en algunas entidades federativas se traslapaban impuestos locales con impuestos municipales y federales, propiciando serias distorsiones en las cargas tributarias que debían solventar los contribuyentes y duplicidad de esfuerzos en la labor recaudatoria.

Los primeros intentos para definir las relaciones fiscales intergubernamentales se expresaron en distintos ordenamientos establecidos en el siglo pasado. Posteriormente, con la primera Convención Fiscal en 1928, inició un periodo de reuniones de trabajo, convenciones y de formulación de textos legales. El objetivo de las convenciones fue llegar a acuerdos que uniformaran los diferentes esquemas tributarios para determinar qué debía cobrar cada orden de gobierno, pues los tres procedían con mayor o menor independencia en la fijación y el cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. A partir de la década de los sesenta y durante los setenta, la recaudación se fue deteriorando gradualmente y aparecieron problemas en la administración tributaria. Ante esta situación, la reestructuración del sistema de coordinación era impostergable.

Al crearse el **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980**, se tenía la necesidad **de integrar en un esquema homogéneo la labor de recaudación tributaria. Para esto**, la Ley de Coordinación **Fiscal que inició su**

vigencia en el mismo año estableció un mecanismo de adhesión voluntaria por parte de los estados al Sistema Nacional, mediante la firma de un convenio *tipo* de adhesión en el que, a cambio de que la federación les resarciera de los recursos que dejarían de percibir, los estados se abstendrían de recaudar directamente las contribuciones que a partir de entonces adquirirían carácter federal.

Para conseguir el objetivo de resarcir a las entidades federativas, se diseñó un sistema de distribución de los recursos basado en la integración de fondos participables. Se establecieron tres fondos: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Desarrollo Municipal.

De estos fondos, sólo el primero ha tenido un papel relevante en el financiamiento del gasto público local, por lo limitado de los recursos que componían los otros dos fondos. Incluso, a partir de 1990, el Fondo Financiero Complementario desapareció, por lo que nos centraremos únicamente en la descripción del funcionamiento del Fondo General de Participaciones. Este Fondo se formó inicialmente con el 13% de la recaudación federal participable, compuesta por los impuestos federales más los derechos por extracción de petróleo y minería. Para 1990 el porcentaje con el que se formaba el Fondo se había incrementado a 18.5%; actualmente es de 20%.

Para la distribución de los recursos del Fondo, la primera fórmula utilizada simplemente respetó la participación porcentual de cada entidad federativa en la recaudación que les correspondía en 1978. En 1981 se modificó la fórmula con el fin de distribuir una parte del Fondo según el nivel de recaudación que se diera en la entidad, con el objeto precisamente de fomentar el esfuerzo recaudatorio. Con algunos pequeños matices, esta fórmula se aplicó hasta 1987.

En 1988 se introdujo una nueva modificación, esta vez con el objetivo de incentivar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA). La modificación consistió en entregar directamente a la entidad el 30% del IVA que recaudara, y que estos recursos se descontaran del Fondo, asignando los recursos restantes mediante los criterios adoptados en años anteriores. En 1990, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal experi-

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. Tiene su antecedente presupuestal en el Ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se creó con la finalidad de entregar a las entidades federativas los recursos complementarios para ejercer las atribuciones que les asigna la Ley General de Educación.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Tiene su antecedente en el Ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación y garantiza el otorgamiento de los apoyos a las entidades federativas para ejercer las atribuciones que les confiere la Ley General de Salud.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Tiene su antecedente en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación y es determinado anualmente en dicho Presupuesto por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable definida por la propia Ley de Coordinación Fiscal. Este fondo se distribuye hacia los estados y luego hacia los municipios tomando como base criterios de marginalidad a partir de la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y sus recursos se destinan exclusivamente a obras y acciones sociales básicas, así como a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema. en los rubros de: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Este Fondo se distribuye a su vez en:

- *Fondo para la Infraestructura Social Estatal,* al cual corresponde el 0.303% de la recaudación federal participable y
- *Fondo para la Infraestructura Social Municipal,* al cual corresponde el 2.197% restante.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del D.F. Tiene su antecedente en los ramos 23 y 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación y también se determina anualmente en dicho Presupuesto por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35% de la recaudación federal participable. En la utilización de sus recursos se da prioridad al cumplimiento de las obli-

gaciones financieras ya la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública. La distribución de este fondo se hace en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa.

- *Fondo de Aportaciones Múltiples.* Tiene su antecedente en el Ramo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación y se determina anualmente por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable. Es asignado bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales con el propósito de atender programas de asistencia social a la población en desamparo, desayunos escolares y apoyos alimentarios, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

De los fondos que componen el Ramo 33, dos son aportaciones directas a los municipios: el primero es el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, cuya distribución corresponde a las condiciones de pobreza en cada uno de ellos, y el segundo es el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, el cual se distribuye en función únicamente de la población.

Las aportaciones del Ramo 33 son adicionales a las participaciones y al ejercicio descentralizado del gasto programable y respecto a dichas aportaciones, los estados y municipios están obligados a:

Dar a conocer a sus habitantes los montos que reciban y las obras y acciones a realizar.

Promover la participación de las comunidades beneficiarias en la programación, ejecución y control de las obras a realizar.

Informar a la población sobre los resultados alcanzados al término de cada ejercicio.

Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida.*

* Urrutia Fonseca, José Francisco. **Recursos** del Ramo 33 un avance más hacia el Nuevo Federalismo, en *Control Gubernamental*, Año Vii, núm 13 p 27
Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 33.

En cuanto al control y la supervisión del ejercicio de los recursos, inicialmente las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal plantearon diversas interrogantes que habrían de ser subsanadas en la posterior reforma a la Ley, pues se determinaba que las entidades federativas serían responsables de la vigilancia, aunque también que la federación podía sancionar por el desvío de recursos, e incluso que la Secretaría de Desarrollo Social daría seguimiento al Fondo para la Infraestructura Social: mientras que los órganos de control de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales podrían convenirla vigilancia del manejo de los recursos del Ramo.

En 1998 el Congreso de la Unión, a partir de la iniciativa del Poder Ejecutivo, establece reformas a la Ley de Coordinación Fiscal mediante las cuales se determina la creación de dos nuevos fondos en el Ramo 33:

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos. con el propósito de transferir a las entidades federativas la prestación de los servicios educativos que ofrece el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública, para ser ejercido por las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública. para la atención de acciones en materia de equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura, así como la profesionalización de los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares-

También se incorporaron las siguientes modificaciones:

Se excluye al D.F del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del D, F- cambiando de nombre a Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), debido a la inclusión del D.F. en el nuevo Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Se determina el FORTAMUN con 2.35% de la recaudación federal participable.

- Se aumenta de 69 a 84.5% la proporción de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal que se asignan con base en criterios de pobreza, distribuyéndose el 15.5% restante en partes iguales entre los estados. Estos a su vez, deben distribuir los recursos del Fondo entre sus municipios considerando únicamente criterios de pobreza.
- A partir del año 2000 la totalidad de recursos de este fondo deben ser asignados con base en criterios de pobreza, con lo que se busca una mejor focalización hacia las zonas más pobres del país.⁷
- La modificación de la ministración de los recursos del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social de doce meses a los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados por conducto de la federación y a los municipios a través de los estados, permitiendo a las instancias locales adecuar sus calendarios de ministración y hacer más efectiva la planeación y programación de sus obras.
- La obligación tanto para las entidades federativas como para los municipios de procurar aplicar los recursos del Fondo para la Infraestructura Social en acciones que sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y el impulso de un desarrollo sustentable.
- Se aclara la competencia que existe entre las autoridades federales y locales en materia de control y supervisión del manejo de los recursos de los fondos, dividiéndola en dos etapas: la primera desde el inicio del proceso de presupuestación y entrega de los recursos a las entidades federativas, la cual compete a la SECODAM, y la segunda, desde que las entidades federativas y los municipios reciben los recursos y los erogan totalmente; en este caso las competentes son las autoridades de control y supervisión interna de las entidades federativas.

Una vez incluidas la totalidad de las fuentes de recursos adicionales, el monto total de recursos propuestos en 1999 para el Ramo 33 ascendió a 163,137 millones de pesos, lo cual representa un incremento real del 14% respecto a 1998.

⁷ Cámara de Diputados. *Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para 1999*

Recursos del Ramo 33
(millones de pesos de 1999)

Fondos de aportaciones	Recursos en 1998 (MP)	Recursos en 1999 (MP)	Diferencia real	Diferencia real (%)
FAFP	103.881,5	108,183.0	4,3025	4.1%
FASSA	14925.6	16,372.8	1,4472	97%
FAIS	12,136.6	139337	1.797.1	14.8%
HSE	1,471.2	1688.8	217.6	14.8%
FISM	10.665.4	12,244.9	1,579.5	14.8%
FORTAMUN	7,8537	13.097.6	5243.9	66.8%
FAM	4.286.7	4536.8	21,11	5.9%
FASE		4.700.0	47010	
FNIA	-	2313.1	2,313.1	
TOTAL	143,082.1	163,137.0	20,0549	14.0%

Del total de los recursos transferidos a las entidades federativas a través del Ramo 33, se asignó el 84.5%, es decir \$137,794.5 millones (10.6 % más que en 1998); mientras que a los municipios correspondió el 15.5 % de los recursos del Ramo, equivalentes a \$25,342.5 millones (36.8 % más que en 1998).

Recursos del Ramo 33
(millones de pesos de 1999)

Fondos de aportaciones	Recursos en 1998 (MP)	Recursos en 1999 (MP)	Diferencia real	Diferencia real (%)
Entidades federativas	124,563.0	137,794.5	13,231.5	10.627
Municipios	18,511.1	25,342.5	6,823.4	36.85
TOTAL	143,052.1	163,137.0	20,054.9	14.027

Como puede observarse, se avanza gradualmente hacia un afianzamiento de la presencia municipal en la definición de las prioridades de gasto. Si bien hasta hace poco el principal problema de la instancia municipal se refería a la debilidad financiera, en el contexto actual, cuando el ejercicio de montos considerables de recursos es responsabilidad de los ayuntamientos, cobran especial relevancia los temas relacionados con la capacidad técnica de los órganos administrativos municipales para el manejo eficiente de los recursos.

Por otra parte, también en materia de coordinación entre los órdenes de gobierno se tienen asuntos pendientes. Son frecuentes las demandas de autoridades municipales en el sentido de que requieren información clara sobre las reglas para el ejercicio de los recursos, pues es generalizado el temor por incurrir en responsabilidad legal por desconocimiento de la norma.

Evaluación participativa

Otro aspecto fundamental se refiere a los mecanismos de control, sobre todo a partir de la definición hecha por el legislativo en la reforma de 1998, en la cual asigna la responsabilidad del control y la supervisión a las instancias internas de las entidades federativas una vez que reciben y erogan los recursos de los fondos. La Ley obliga a las autoridades estatales y municipales a dar a conocer a sus habitantes los montos de recursos que reciban y las obras y acciones a realizar, y dispone que se promueva la participación de las comunidades beneficiarias en la programación, ejecución y control de las obras.

El municipio, al ser la institución de gobierno más cercana al ciudadano, es el espacio natural para la participación de la población a la que la acción gubernamental afecta directamente, dando al ejercicio gubernamental una valiosa carga de legitimidad en el proceso decisorio y evaluatorio de la gestión pública.

El escenario se enriquece por ser este nivel de gobierno en el que se observa un mayor nivel de competencia entre partidos políticos, por lo que es también de la competencia de éstos, además de propugnar por

una mayor participación del ayuntamiento en el ejercicio del gasto, **trabajar en la formación** de cuadros de políticos administradores con **capacidad para definir estrategias**. líneas de acción y, en general, para **elaborar esquemas de planeación** que permitan "aterrizar" sus **banderas de campaña**, así como la elaboración de estrategias de **comunicación y retroalimentación con la ciudadanía** que les den márgenes de **legitimación a las políticas implantadas**.

En este sentido, es importante destacar que la evaluación no es únicamente un medio para medir el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino que también fomenta el consenso entre los diferentes actores sociales. Neófitos como somos en el ejercicio de la activa participación ciudadana para la definición de la agenda gubernamental es importante reflexionar en este aspecto con el propósito de eludir visiones superficiales que lleven a reeditar las mal llamadas acciones de consulta popular de lustros recientes.

Tradicionalmente la evaluación ha sido concebida como un proceso científico para contrastar los objetivos planteados previamente para un proyecto con los resultados alcanzados. Los críticos de este enfoque han señalado las dificultades implícitas en el logro total de las metas propuestas inicialmente para un proyecto, además de lo poco que esta evaluación revela una vez que se ha demostrado la diferencia entre lo que se tenía la intención de hacer y lo que se hizo realmente

El enfoque tradicional de la evaluación supone que el responsable de tomar las decisiones es un individuo y que actúa como tal: que sus deseos son congruentes y puede asignar un orden a sus preferencias, con lo cual lo importante es el resultado y no el proceso que lleva a él. Es menester reconocer que la evaluación no es solamente una actividad técnica, sino que forma parte del medio ambiente político, social y gubernamental en el que opera.

° Su birats, Joan." Los in strr montos del s poi tii ras. el (1,h,^ te rol-c y el ceSO de evaiuanon'. en *Ges(jbn y Pnflina Piúbica*. voi- iv. num. 1 Centro de nv sti9eopn Uocenr t Enonom leas. 1995.

La evaluación es una herramienta utilizada por todos los actores interesados para dar fuerza a sus propios puntos de vista. Pero esta aparente parcialidad puede convertirse en una fuerza, en una manera de lograr consenso si se hace desde lo que Joan Subirats llama la "evaluación plural".⁹ El reto en este sentido es cómo reducir el énfasis político presente en toda evaluación para evitar que se convierta en un mero ritual para ratificar o atacar una política en particular, sin caer en el extremo opuesto científicista.

El enfoque plural sostiene que no es suficiente basar la evaluación en información puramente empírica, sin tomar en consideración los valores y opiniones personales.

"No es posible resolver las ambigüedades o problemas empleando simplemente más y mejores técnicas de medición; unas y otros exigen también una amplia discusión pública y una gran labor de persuasión. Si primero se definieran las pautas de la evaluación en el proceso de deliberación pública, los instrumentos analíticos, con sus variados grados de objetividad, tendrían más sentido y serían más funcionales".¹⁰

Entonces la evaluación debe entenderse como una modalidad de pluralismo social y como el reconocimiento de la existencia de un gran número de sistemas de valores diferentes, con lo que se convierte en un proceso de aprendizaje social, en la medida en que la evaluación no es ya una cuestión de descubrir la verdad respecto a los resultados de un proyecto, sino las diferentes verdades implícitas en las interpretaciones que hacen diferentes actores.

En un proceso de evaluación plural los especialistas asumen un papel diferente al de juez que les corresponde en la evaluación tradicional. El conocimiento técnico de los especialistas ha de combinarse con los juicios y valores de los ciudadanos para entrar en un proceso enriquecedor de intercambio en el que se tendrán conclusiones no únicamente

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*, p. 10.

relacionadas con el logro o no de metas específicas, sino también acerca de la pertinencia de los objetivos y de los procesos planteados.

Conclusiones

Una evaluación plural positiva, que potencie el trabajo de las instancias de gobierno municipal tendrá como resultado, además de contrastar la diferencia entre lo buscado y lo alcanzado, una sana retroalimentación que permita afinar el uso de las herramientas de planeación y ejecución de acciones. Lo anterior es de la mayor importancia, pues de ello depende la viabilidad del impulso descentralizador que actualmente se vive.

El impulso a la federalización de la vida nacional debe provenir, además de la voluntad política de la instancia federal, también de la respuesta y de las propuestas por parte de los municipios en un ejercicio de responsabilidad compartida. Sólo así podremos coadyuvar con mejores resultados en la lucha contra la marginación que libran hoy en día muchos municipios.

La descentralización de recursos y funciones para fortalecer el federalismo habrá de enfrentar grandes retos, principalmente por el gran número de municipios que cuentan con una limitada estructura administrativa-operativa, identificados precisamente en las zonas rurales de pobreza extrema, en los que la capacitación que reciban sus ayuntamientos será de vital importancia.

El escenario actual será, sin duda, el detonante para la conformación de un nuevo municipio en México. pero como en todo proceso de renovación, habrá que pagar el costo de la transformación, confrontando inercias a los impulsos renovadores. El saldo de esa confrontación definirá el ritmo de los avances, sin embargo, lo cierto es que en el camino andamos.

Referencias bibliográficas

Arellano, Rogelio. "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México", en *¿Hacia un nuevo federalismo?* El Colegio de México, 1998.

Cámara de Diputados. *Ley de Coordinación Fiscal*, 1999.

Cámara de Diputados. Comisión de Fortalecimiento Municipal. *Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para 1999*.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Sistema Nacional de Información Municipal*. www.cedemun.gob.mx

Huerta Mendoza, Gerardo. "El Ramo 33: entre la Política Social y el Nuevo Federalismo", en *Control Gubernamental*, año VII, núm.1 3. Gobierno del Estado de México, 1998.

Martínez Uriarte, Jacqueline. "Las participaciones fiscales como fuente de recursos para los municipios", en *Federalismo*. Memoria del 1 Congreso Nacional de Ciencia Política. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Mijangos, Ma. De la Luz. "Consideraciones sobre finanzas municipales", en *Federalismo y Desarrollo*. Banobras, 1999.

Moyado Estrada, Francisco. "Gobiernos Locales: grandes retos, nuevas oportunidades", en Revista *Prospectiva* núm. 10, julio de 1998.

Ozuna Rivero, Alejandro. "Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", en *Control Gubernamental*, Año VII, núm 13. Gobierno del Estado de México, 1998.

Subirats, Joan. "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.

Urrutia Fonseca, José Francisco Recursos del Ramo 33, un avance más hacia el Nuevo Federalismo, en Control Gubernamental, año VII. mi in 13. Gobierno del Estado de México, 1998.



Valle de México visto desde el Chiquihuite, 1950

EL MUNICIPIO DEL ESTADO DE MÉXICO EN LA LEGISLACIÓN DEL SIGLO XIX

Felipe Oseguera Gutiérrez"

1. El municipio del Estado **de México durante la Primera Repúbli-** **ca Federal: 1824 -1835**

El desarrollo del municipio en el Estado de México durante el siglo XIX, presenta características propias que se vertebran con la constitución del régimen federal en el periodo de 1824 a 1835; con la administración departamental del régimen centralista; con la restauración de la República, a partir de junio de 1846; con la Reforma, el Segundo Imperio y el régimen porfirista.

La construcción de instituciones del nuevo régimen en cada una de las entidades de la naciente República federal, estuvo a cargo de los Congresos Constituyentes locales. En esta dimensión, dada la naturaleza con la que se fortalece la centralización en el régimen federal, corresponde a los estados de la República diseñar un gobierno local que reproduce los órganos de poder central e incorpora para su organización y gobierno interior las instituciones del antiguo régimen.

Tenemos así, dos vertientes en la construcción de instituciones en las entidades federativas: por una parte, la Constitución federal, la cual limita las funciones específicas de los gobiernos de los estados, que, en contrapartida, en el marco de su soberanía, desdoblan y reproducen en su espacio interno la forma de gobierno, la división de poderes y la administración del ámbito federal; por otra parte, a lo anterior suman la legitimación ordenada y sistemática de la administración territorial del antiguo régimen.

Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. con estudios de doctorado en la misma disciplina en la Universidad Nacional Autónoma de México: es
Consalidor Moni o pl

La visión legislativa de los Constituyentes **de la generación** de 1824, permite construir y organizar **instituciones sólidas, que en su proceso de desarrollo permanecen hasta nuestros días.**

En un segundo momento histórico, la administración del gobierno centralista, disuelve la superestructura de gobierno en las entidades de la República, pero nutre y fortalece mediante ordenanzas municipales los gobiernos locales.

La restauración de la República federal en la segunda mitad del siglo XIX, imprime su propio sello a la vida político-administrativa de las municipalidades, sustituyendo la figura del *Prefecto y Subprefecto*, por la de *Jefe Político*, autoridad regional y local subordinada al poder central. Su permanencia durante este periodo, permite consolidar cierta estabilidad política y económica al régimen imperante y a su vez, se constituyó en uno de los factores determinantes para enterrar los resabios del antiguo régimen con la revolución iniciada en 1810.

Por su parte, la permanencia, desarrollo, fortalecimiento y debilidad en algunos periodos del municipio y su gobierno en el siglo XIX, lo elevan en la vertiente legislativa al rango constitucional, instituyéndose como la base del sistema federal el 5 de febrero de 1917.

Dada la naturaleza del objeto de estudio que **se aborda**, **cabe destacar** que la vertiente **legislativa del Estado de México durante el siglo XIX**, nos permite rescatar en forma y **contenido la legitimación y desarrollo de las municipalidades; su gobierno; su organización; los lineamientos de la policía en acción, donde habrá de plantearse el desarrollo de la teoría y doctrina municipal del siglo referido; finalmente, es notable señalar una constante propia de la vida local: la democracia, a través de la legislación sobre la elección de ayuntamientos.**

1.1. La Municipalidad

1.1.1. La Municipalidad, base de la organización interna del gobierno del Estado de México

La municipalidad constituyó la base de la división territorial y administrativa del gobierno del Estado de México en el siglo XIX, correspondiendo

al Congreso Constituyente local, legitimar una institución base del antiguo régimen.

El carácter dual que adquieren las municipalidades, en materia territorial y administrativa, se consolida en su forma particular de gobierno, de ahí que sean los ayuntamientos el pivote central de la legislación en la primera mitad del siglo XIX.

La dualidad referida con anterioridad, **se destaca** en el Decreto No. 36, del 9 de febrero de 1825, el cual trata "De la organización de Ayuntamientos del Estado". El decreto es rico en relación con las referencias aludidas.

Uno de los primeros males, por supuesto, era la organización territorial, la cual garantizaría unidad y añadiría poder adicional al gobierno central de la entidad.

El carácter de extensión territorial determinada y prefijada brilla por su ausencia, pero.. por otra parte, en el decreto aludido los constituyentes aportan elementos para delimitar el tamaño de cada municipalidad. En este sentido, los artículos del 12 al 15 hacen referencia a criterios de población para constituir una municipalidad y en ella un ayuntamiento como forma de gobierno. Con los criterios anteriores surgieron munici-

El Congreso Constituyente del Estado de México- mediante el segundo decreto emitido el 2 de febrero de 1824, legitima la permanencia de las instituciones del antiguo régimen. Si respecto, en el decreto aludido destaca el artículo 10. el cual establece que: "Los ayuntamientos y demás corporaciones- autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas, continuarán desempeñando las funciones que les están encomendadas, arreglándose en todo a las leyes vigentes."

En el mismo tenor la categoría municipalidad aparece en la legislación del nuevo régimen en el Decreto No. 16, del 31 de julio de 1824. que trata sobre "Elecciones de Diputados a la Cámara de Representantes del Congreso Ordinario. que debe instalarse en enero de 1825, y en el artículo 11 se hace referencia a la *municipalidad*, "seguir los diversos **pueblos que la contengan**

En la Ley Orgánica Provisional **para el** Arreglo del Gobierno Interior del Estado, emitida el 6 de agosto de 1824. mediante el Decreto No. 18 destaca la fracción VII del artículo N°, referida a las funciones del Poder Legislativo. "Ordenar el establecimiento o supresión de los cuerpos municipales. dando reglas para su organización y determinando su territorio, el de los partidos y distritos." Como se puede apreciar en las referencias anteriores, la categoría *municipalidad*, da dimensión al carácter *propio* del territorio de la entidad, circunscribe al ámbito de los partidos y distritos. En otros términos. constituyó la base de la división política y territorial de la entidad, como venía operando en la Provincia de México a fines del siglo XVIII.

palidades de cinco mil habitantes; de cinco mil a 10 mil, y con más de 10 mil habitantes.

Esta primera tipificación de municipalidades, con base en el criterio de población, permitió al gobierno central, presentar una panorámica general de la división territorial y ubicar el número de municipalidades. Así, en la primera memoria de gobierno, presentada por Melchor Múzquiz, se hace referencia a la existencia de 180 municipalidades e igual número de ayuntamientos, circunscriptos en 35 cabeceras de partido y 8 prefecturas²

En la memoria de gobierno citada, no se menciona de manera específica la población censada en cada municipalidad, cabecera de partido, prefectura ni la totalidad en la entidad; este criterio se publica en la segunda memoria de gobierno, presentada también por Melchor Múzquiz, el 6 de marzo de 1827³

En este segundo documento, con aproximaciones se distribuye la población de la entidad por cabeceras de partido, haciendo un total de población para el Estado de 829,458 habitantes.

Cabe destacar que hacia 1827, al Estado de México le habían segregado 11,449 kilómetros cuadrados para la erección del estado de Querétaro y 221 para la creación del Distrito Federal. Ante tales perspectivas, era más importante consolidar los ayuntamientos como fórmulas de organización e integración territorial en las municipalidades que delimitar y ampliar los criterios que dimensionaran el carácter regio de las mismas. Por otra parte, la supervisión y control de los prefectos y subprefectos, nombrados como delegados del poder central, permitiría una mayor cohesión del territorio estatal.

1.1.2. El gobierno municipal

El Congreso Constituyente, previas deliberaciones, legitima al ayuntamiento como la forma de gobierno de las municipalidades. Desde esta

² Múzquiz, Melchor. *Primera Memoria de Gobierno*.

³ Múzquiz, Melchor. *Segunda Memoria de Gobierno*. 6 de marzo de 1827.

casamientos y muertos; prevenir enfermedades contagiosas; integrar una comisión de sanidad pública: conservar las fuentes públicas; procurar calles rectas, empedradas y alumbradas, jardines y paseos públicos. conservar caminos, administrar hospitales, casa de expositor y de educación: administrar la enseñanza de primeras letras y establecer escuelas en los pueblos de su municipalidad; vigilar el buen orden; asegurar las medidas de buen gobierno; administrar e invertir los fondos municipales: repartir y distribuir las contribuciones; fomentar la industria, la agricultura y el comercio; cuidar que los bagajes, alojamientos y suministros para la tropa, se repartieran equitativamente entre los vecinos: presidir las juntas electorales y, remitir anualmente al prefecto del distrito un informe general. 1

Por si lo anterior no cubría hasta los últimos poros de la sociedad municipal, el ayuntamiento debía presentar a los tres meses de su instalación, sus ordenanzas y reglamentos sobre cada uno de los puntos relacionados:1

En previsión y por costumbre, el Congreso Constituyente, legitima también el nombramiento de un secretario y un depositario o tesorero para cada ayuntamiento.

En este renglón cabe destacar la naturaleza y magnitud de los fondos municipales. los cuales determinaron la fortaleza financiera de cada municipalidad.

Por lo general, los fondos municipales se formaron con los productos de los propios y arbitrios de los pueblos; los propios consistieron en los bienes raíces de cada municipalidad, los edificios construidos con los fondos comunes y las tierras que en común han poseído los pueblos. Por su parte, los arbitrios se integraban con el derecho tasado del fiel contraste, que se formaba para la venta y reconocimiento de pesas y medidas; por los productos de las pensiones sobre plazas y demás puestos de venta pública; los permisos o licencias para las diversiones públicas; la pensión sobre juegos públicos permitidos; las multas por

Decreto No. 95... artículos del d5 x194.
"Ideen. artículo 112.

infracciones al reglamento de policía y bando de buen gobierno, y las contribuciones locales aprobadas por el Congreso del Estado.^{1 3}

La caracterización financiera de los pueblos, en función de los ingresos propios y arbitrios, fuera de la capital del estado, impedía desarrollar en su totalidad las funciones asignadas a los ayuntamientos.

1.1.5. Proceso *para la elección de ayuntamientos*

La legislación sobre la remoción anual de los ayuntamientos, delineó un proceso similar al adoptado en igual periodo por el vecino país americano, donde los principios de la democracia hablan permeado la vida local de las comunas. En este sentido, aparece la categoría "electores" en la legislación interna del Estado de México.

La base para la elección de ayuntamientos en el periodo de referencia, la constituyeron los electores. Al efecto, se legisló que el primer domingo del mes de diciembre se nombraran a los electores que deberían elegir el ayuntamiento,"

El carácter representativo de los electores fue notable: se nombraba uno por cada 500 ciudadanos, ubicados previamente en diversas secciones de la municipalidad. En este sentido, se incorporan dos criterios fundamentales de los procesos electorales: la población y la identidad territorial seccional de las municipalidades.^{1 1}

La organización de los procesos electorales locales, normalmente fueron presididos por los prefectos, subprefectos e integrantes del ayuntamiento saliente. De tal manera, el carácter institucional en la remoción de poderes, se constituye en un asunto interno del Estado.^{1 6}

Decreto No. 36,.... Capitulo IX, artículos 100 y 111.

Decreto No_36,.... Capitulo I V.'De los Electores de Ayuntamientos', artículo 16'. "Los alcaldes, procuradores, síndicos y regidores, serán electos por los vecinos de las munldpalidades, mediante electores."

Idem,....artículos 27 al 32.

Decreto No. 36,.... artículos 18, 19, 20, 24, 26, 27 , 32 y 33.

ción general estuvo limitada a las condiciones reales que privaban en cada municipalidad del país; el centralismo aun no había desarrollado una visión clara y profunda de los contrastes regionales, mucho menos una caracterización precisa de la vida municipal.

Aun así, gran parte de su aportación municipal al nivel de reglamentos, quedó soterrada por nuevos acontecimientos políticos en la vida nacional.

En este punto cabe destacar que la categoría "Decreto", utilizada por el Congreso Constituyente, cambia por el de "Disposiciones" y la categoría jurídica de Leyes, por la de Ordenanzas. En suma, el régimen departamental sólo cambió de nombre a las instituciones del antiguo régimen legitimadas por el Congreso Constituyente.

En su afán de cambio para definir su identidad y centralizar el poder, fortaleció algunas instituciones, entre ellas las de la vida local.

2.2. El gobierno municipal

En el ámbito local la permanencia de [os ayuntamientos como forma de gobierno. determino la continuidad de los Prefectos y Subprefectos. De entrada el Gobierno Departamental determinó la nueva extensión territorial del Departamento de México pasando de 115, 845 Km` a 119,899 Km2, como consecuencia de la integración del territorio del Estado de México, el Distrito Federal yel territorio de Tlaxcala; así también estableció su división territorial en 13 Distritos y 42 Partidos.' 1

Como contrapartida el número de ayuntamientos **se redujo de 167 en 1834 a 153** en el periodo centralista, **por las reestructuraciones de la Junta Departamental.**

En relación con los ayuntamientos la Junta Departamental en el considerando de "La urgente necesidad de promover el fomento y buen servi-

Dispt>sio ones de la Junta Depadamenml No. 4 a ricino 1 ' i Dono da men to de México se [momo del añguo Estado del mismo nombre. del extinguido Distrito Federal, y del que era territorio de Tlaxcala"

cio de los ramos municipales y policía, acordó las primeras Ordenanzas Municipales¹⁹, orientadas a sistematizar las facultades de los ayuntamientos y ordenar los ramos de administración local. En este sentido, destaca la prioridad otorgada a la acción de fomento de los ayuntamientos, con base en la organización de los ramos de policía.

Las facultades de los ayuntamientos como entes de gobierno se supeditó a los subprefectos, al prefecto y por su conducto al gobernador, haciéndose cargo de la policía de salubridad; de comodidad y ornato; del orden y seguridad; del cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; las escuelas de primeras letras; construcción de puentes, calzadas y caminos; limpieza de las calles, mercados y plazas públicas; desecación de los pantanos; disponer que en cada pueblo haya cementerio; procurar buenas y bien acondicionadas bebidas y alimentos; vigilar el expendio de las boticas; ubicar estratégicamente los mercados; procurar la abundancia de agua potable y construir fuentes públicas; disponer de calles rectas y empedradas; construir paseos públicos; conservar los montes y arboledas y que se hagan plantíos abundantes; vigilar las pesas y medidas del comercio; proteger y promover los adelantos y progresos de la agricultura, industria y comercio; vigilar la recaudación de propios y arbitrios, así como sus inversiones; y, vigilar el cumplimiento y observancia de las leyes, reglamentos y bandos de buen gobierno y policía.¹⁰

En el mismo orden, cinco años después, se agrega a las facultades de los ayuntamientos: llevar el censo de población y remitirlo mensualmente al subprefecto; formar juntas de caridad; cuidar de la conservación y propagación de la vacuna; cuidar de los caminos del Departamento que pasen por su municipalidad; limpiar ríos y acueductos cada año; cuidar de los monumentos antiguos; facultad para establecer arbitrios y así fortalecerla hacienda municipal ²¹

Una de las grandes modalidades incorporadas en este periodo al gobierno municipal, fue la integración y reglamentación de los cabildos, a semejanza de las ordenanzas del gobierno virreinal.

Disposiciones de la Junta Departamental No_ 1
" Ordenanza *Municipal* No 7, Capítulo 1 artículos del 1° al 13, del 2 de mayo do 1840.
Ordenanza *Municipal* No . 28. Capítulo II, artículo 10°, del 28 de abril de 1845

La celebracion de cabildos ordinarios se estableció para todos los martes y viernes por las mañanas: además se ordenaron reuniones de cabildo el último día de cada mes; el 2 de enero y otros tres en la tercera semana de diciembre.

En las sesiones de cabildo deberian tratarse todos los negocios del ayuntamiento: . presentación y análisis de los informes por escrito, previamente firmados por los integrantes de cada comisión que integraba los diversos ramos de la administración municipal; en la sesión de fin de mes, solo se tratarían asuntos de la hacienda municipal; el 2 de enero se nombrarían las comisiones y a los auxiliares de los pueblos; y en los tres del mes de diciembre, se trataría sobre la cuenta pública municipal del año correspondiente"?

2.3. Integración de ayuntamientos

Es notable que en el régimen Departamental, el primer regidor del ayuntamiento, adquiría la investidura de Presidente Municipal?'

La base para la integración de ayuntamientos no se modificó: al efecto se requerían 4,000 habitantes que por si, sus haciendas, ranchos, barrios y pueblos los integraran

En la integración de ayuntamientos, sobresalen dos etapas representativas del régimen centralista: en los primeros cinco años no modificaron la estructura de integración de ayuntamientos, pero a partir de la reacción desencadenada en contra del mismo, hacia 1845, incorporan la figura de Alcaldes para todos aquellos pueblos donde no deba haber ayuntamientos, y la figura de Auxiliares municipales para aquellos pueblos con menos de 1,000 habitantes.

Se establecieron ayuntamientos en las cabeceras de los partidos, aun sin reunir el requisito de población: estos ayuntamientos se integraron con cuatro regidores y un síndico: la misma proporción se determinó

- *Ordenanza Municipal* No. 7, Capítulo 11, artículos del I. al 14.

Ordenanza Municipal No. 7, artículo 29 *Ordenanza Municipal* No. 28. artículo 18: *Ordenanza Municipal* No. 39, Capítulo 11 "Facultades de los Presidentes de los Ayuntamientos". artículos del 30 al 36, de 7 de octubre de 1945.

para las municipalidades que tenían de cuatro a seis mil habitantes; entre seis y menos de diez mil habitantes, seis regidores y un síndico; y en las de más de diez mil, ocho regidores y un síndico 24

Aparece también la figura del suplente para todos los integrantes del ayuntamiento, para garantizarla operatividad permanente de los órganos de gobierno municipal.

Por la importancia de algunas municipalidades, la Junta Departamental dispuso directamente su integración, tales como: la Ciudad de México, integrándose con un Presidente, un vicepresidente, 16 regidores y dos síndicos; para la ciudad de Toluca se determinó que su ayuntamiento se integrara con dos alcaldes, seis regidores y un síndico; Lerma, con un alcalde, cuatro regidores y un síndico; Chilapa con dos alcaldes, seis regidores y un síndico; y Tlaxcala, con dos alcaldes, seis regidores y un síndico."

En este mismo renglón, la Junta Departamental, en el caso de las ciudades referidas, especifica que las atribuciones del Presidente, serán por ahora las económicas que en ese momento ejercía el Alcalde primero.

2.4. Ramos de administración

Los ramos de administración municipal, alcanzan su máxima expresión de organización y operatividad, en el periodo referido, inclusive son la base y razón para que el primer regidor de ayuntamiento se constituya en Presidente Municipal.

Por tal razón, se abordará en detalle la integración, organización, desarrollo y operatividad de los diversos ramos de administración municipal. Para el puntual cumplimiento de las obligaciones establecidas para cada ayuntamiento, éste, previas disposiciones de la Junta Departamental, debía dividir los objetos de su cuidado en Ramos municipales, los cua-

" Ordenanza Municipal No. 28, Capítulo 1, artículos del 1°. al 9".

" Ordenanza Municipal No. 12 Capítulo V, del 25 de noviembre de 1840.

les, en términos generales no limitativos a cada ayuntamiento, fueron los siguientes.

Aseo y limpieza, aguas, acequias, zanjas y ríos, alumbrado, cárceles, calzadas, puentes y caminos, coches y carruajes, embanquetados, empedrados y atarjeas, salubridad. cementerio, vacuna, hospitales y casas de beneficencia, mercados, paseos, pesas y medidas, agricultura, industria y comercio, corredores, teatro y diversiones publicas, educación y escuelas.. y los demás que a juicio de los ayuntamientos conviniere establecer.² °

Para nombrar a los capitulares y comisiones por cada Ramo de la administración municipal, el primer regidor en funciones de Presidente Municipal, procedía el 2 de enero a presentar una lista de los Ramos referidos y la propuesta de los capitulares responsables; estos no necesariamente tenían que ser los sindicos y regidores, lo que permitía una mayor acción operativa al Presidente Municipal. Por otra parte, las comisiones y capitulares, no podían cambiarse hasta la renovación del ayuntamiento: al respecto, la legislación hace referencia y justifica la necesaria permanencia del cuerpo capitular."

En su dimensión administrativa, los ramos en lo general disponían de presupuesto, y sus capitulares integraban el cabildo.

En lo operativo, cada Ramo municipal tenía que abrir expedientes de sus acciones diversas y hacer el seguimiento de las mismas hasta su total culminación. También tenía que presentar mensualmente por escrito al cabildo el avance de sus obras y los presupuestos de los costos e inversiones correspondientes."

En suma, los capitulares por comisión, constituyeron la acción de gobierno de los ayuntamientos presididos por el Presidente Municipal. En términos modernos de la época, consolidaron la administración pública municipal.

² Ordenanza *Municipal* No. 7, artículos del 1 al 31.

¹ Ordenanza *Municipal* No. 2 Capítulo II artículos del 1° al 15.

Ideen, artículo 0

El carácter ejecutivo del Primer Alcalde, lo obtiene en el momento mismo que preside todas las comisiones y capitulares de los Ramos municipales, previamente integrados al inicio de su gestión al frente del ayuntamiento, y se ratifica constantemente en la acción político-administrativa de cada Ramo municipal.²⁹

Si a lo anterior se suma que los capitulares de cada Ramo administrativo integraban el cabildo, encontramos una figura gubernamental, que dimensiona en su operatividad interna, el poder político, el Poder Ejecutivo y su administración pública municipal, el Poder Legislativo, Judicial y el clero político de la época.

La centralización del poder municipal, fue tan sólo reflejo del régimen imperante en la República, que sin proponérselo, recrearon las condiciones del Parlamentarismo Monárquico del siglo XVIII.

2.5. Proceso para la elección de ayuntamientos

En materia de procesos para la elección de ayuntamientos en las municipalidades del Departamento de México, la Junta Departamental les dio un carácter popular y legisló en detalle un nuevo proceso electoral.³⁰

La organización para las elecciones se realizaba durante el mes de noviembre de cada año y estaba a cargo de los ayuntamientos con sujeción al subprefecto y al prefecto. En primera instancia procedían a dividir el territorio de la municipalidad en secciones de 500 a 1,000 vecinos, nombrando a un comisionado por sección quien integraba el padrón correspondiente.

r Ordenanza Municipal No 7, Capítulo, artículo 29- "El Alcalde Primero, como Presidente del Ayuntamiento, y el alcalde que desempeña las funciones de tal, podía presidir todas las comisiones y debiera Inspeccionar su cumplimiento, siendo personal y pecuniariamente responsable por todas las omisiones de esta obligación..." *Ordenanza Municipal No. 28, Capítulo II, artículo 18:* "Los ayuntamientos, por el conducto de su presidente, se entenderán con el subprefecto del partido..., entonces podrán hacerlo directamente al gobierno del Departamento".

Ver también la *Ordenanza Municipal No. 39, Capítulo III, "Facultades de los Presidentes de los Ayuntamientos"* artículos del 30 al 36 del 7 de octubre de 1845.

"Ordenanza Municipal No. 28, Capítulo II, artículo 11'."Las elecciones de los ayuntamientos seran populares, y se hayan segun determine la Ley del 28 de abril de 1845.

En paralelo se nombraban también comisionados para integrar las juntas electorales provisionales, estas debían de revisar y rectificar el padrón, imprimir las boletas de electores, firmarlas y distribuirlas de acuerdo al padrón a cada ciudadano; fijaban también en parajes públicos, la lista de ciudadanos a quienes se les había entregado boleta para votar.

Las elecciones se dividían en primarias y secundarias. Las elecciones primarias se efectuaban el primer domingo de diciembre y las secundarias el tercer domingo del mismo mes.

Las elecciones primarias tenían por objeto elegir y nombrar a los "compromisarios equivalentes a los electores del régimen de la primera República Federal, y las elecciones secundarias con el concurso de los compromisarios elegían a los integrantes del ayuntamiento.

Cabe resaltar que en las elecciones primarias, las juntas electorales ubicaban "casillas estratégicamente en las secciones de su responsabilidad para recabar la votación de los ciudadanos empadronados.

Las juntas electorales sólo sancionaban y supervisaban el proceso electoral en lo general; en lo particular, correspondía al Prefecto del Distrito emitir los nombramientos de los nuevos integrantes de cada ayuntamiento electo.

3. La municipalidad en la restauración de la República Federal

3.1. Restauración del federalismo en el Estado de México

El primer intento de la restauración del federalismo en el Estado de México, comprendió el periodo de 1846 a 1852; en estos seis años la Legislatura extraordinaria procedió en lo inmediato a restablecer los ayuntamientos en todos aquellos pueblos que lo tenían en el año de 1834 y que en número, ascendían a 167; asimismo, expedieron el Decreto del 9 de febrero de 1825, sobre la organización de ayuntamientos."

" Decreto No. 11. Organizador *do Ayunfarrenros. del 7 de enero de 1845.*

En relación con el tema que nos ocupa, la Legislatura extraordinaria, legisló sobre "La organización de los ayuntamientos", la Ley reglamentaria de las atribuciones de los prefectos y subprefectos", y respecto a las Atribuciones de los alcaldes y municipales." 32

Lo relevante de este periodo es la consolidación y legitimación de la autoridad del prefecto en cada Distrito del Estado, sentando desde esta perspectiva las bases de lo que será durante la segunda mitad del siglo XIX el Jefe Político.

Los capitulares de la "Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos", hacían referencia a la administración pública de los distritos a cargo de los prefectos; nombramiento y reemplazo de los prefectos; atribuciones de los prefectos; términos para suplir el Prefecto el consentimiento paterno para el matrimonio; límites de las facultades de los Prefectos: responsabilidad de los Prefectos; prerrogativas de los prefectos, de la secretaría de la prefectura y de los subprefectos: 13

Por su parte, en las "Atribuciones de los alcaldes y municipales", el Congreso del Estado, limita las funciones del Alcalde a una acción puramente administrativa, restándole autoridad y subordinándolo directamente al Subprefecto y al Prefecto 34

3.2. El municipio **durante la** Reforma

Durante la Reforma, el Congreso del Estado de México integra su segunda Constitución, culminándola el 1°. de agosto de 1861. Para tal efecto, los constituyentes tomaron como modelo base la Constitución Federal de 1857.

Destaca en la segunda Constitución de la entidad, su división territorial, integrándose con 27 Distritos: Actopan, Cuernavaca, Chalco, Huejutla, Huichapan, Ixtlahuaca, Ixmiquilpan, Jilotepec, Jonacatepec, Morelos,

³² Ambos Decretos se emitieron el 15 de octubre de 1852.

u Decreto Na. 83, *Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos*, del 15 de octubre de 1852, comprende 82 articulas.

Decreto No. 86, *Atribuciones de los Alcaldes Municipales*, del 15 de octubre de 1852.

Otumba, Pachuca, Sultepec. Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tetecala. Tlalnepantla, Toluca, Tula, Huascalaloya, Villa de] Valle, Yautepec, Zacualtipan, Zimapan y Zumpango de la Laguna.'

La nueva dimensión de los Distritos hacia 1861, obedece a la segregación de 65, 443 Km-, correspondiendo 64.281 Km' para la erección del Estado de Guerrero en 1849; 1,112 Km' para la ampliación del Distrito Federal en 1855; y para una tercera ampliación del D.F., se le suma Tlalpan con 50 Km "

La Constitución en referencia norma la nueva vida institucional de los Distritos y municipalidades. Al dar cuerpo y forma al Jefe Político, como tal, la administración de los pueblos queda bajo su jurisdicción; en referencia a los ayuntamientos municipales, continuaron con la figura tradicional de integración y funcionamiento establecidos en el marco federalista."

3.3. El municipio **en la República Restaurada** y el Porfiriato

Durante este prolongado periodo (1867- 1911), sobresale la consolidación del Jefe Político como autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado, así como la Legislación sobre elecciones de ayuntamientos en las municipalidades y municipios.

La afectación territorial más importante al Estado de México en el periodo de 1867 a 1911, fue la la erección de los estados de Hidalgo y Morelos en el año de 1869. El primero integrándose con 22,215 Km y 54 municipios; y el segundo con 5,150 Km y 18 municipios.

Hacia 1901, el Estado de México habla perdido 104,552 Km' de su territorio original como intendencia de México.

La erección de los estados de Hidalgo y Morelos, provocó la reforma constitucional correspondiente por la nueva división territorial. Así, en la

Constitución Política del Estado Libro y Soberano de México. 1861.

Constitución Política, artículo 4°, del 17 de octubre de 1861.

Idem, artículos dei 100 al 115.

Constitución de 1870 el artículo 4°, registra la nueva división territorial de la entidad en Distritos, siendo estos los siguientes: Chalco, Ixtlahuaca, Jilotepec, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo y Texcoco con las municipalidades de Calpulalpan, Tlalnepantla, Toluca, Villa del Valle, Zacualpan y Zumpango de la Laguna.

El artículo 95 de la Constitución de 1870 fue preciso al plantear que la entidad federativa se dividía para su gobierno interior en Distritos, municipalidades, municipios, gobernados por Jefes Políticos sujetos inmediata y directamente al gobierno del estado.

3.3.1. *El Jefe Político*

La legislación sobre los "Jefes Políticos" de los Distritos en que se dividía el territorio del Estado de México hace referencia a sus atribuciones, límites de sus facultades, organización para el despacho de los asuntos propios de la jefatura política y del Consejo de Distrito.

Como se indicó en páginas anteriores, la figura del 'Jefe Político', surge y se legitima en la Constitución local de 1861. Esta misma Constitución establecía en su artículo 4° que la división territorial de la entidad se integraba por 27 Distritos, razón por la cual hacia 1870, se tenía igual número de "Jefes Políticos" para controlar los procesos políticos y electorales en el estado. El poder político expresado en este nivel distrital, generó uno de los cauces fundamentales que irrumpieron el movimiento social de 1910-1917, abriendo nuevos derroteros a la vida democrática del país y del Estado de México a lo largo del siglo XX.



Serranía cora, 1985



Calabaza, 1988

REFORMA GUBERNAMENTAL : RETOS Y PERSPECTIVAS

David Arellano Gault

La reforma del gobierno es un tema de moda y en ese sentido vale la pena comenzar con una advertencia: todas las modas pueden ser pasajeras, exageran las virtudes y disminuyen o esconden las consecuencias negativas, no deseadas que se pueden generar. En la administración pública tenemos una tendencia a adorar olas nuevas y a no prever sus limitaciones, para darnos cuenta de éstas demasiado tarde. Muchas veces esta conciencia de los límites de las reformas llega cuando aparece una nueva moda que nos promete la solución a los problemas gubernamentales.

Obviamente la moda actual tiene características novedosas. Novedades que no solamente están en el nombre, que es extraño por cierto. En diversos círculos se conoce a esta moda como la *Nueva Gestión Pública* o como la nueva gerencia pública, como se quiera traducir. Además, tiene un apoyo internacional impresionante de organismos como el Banco Mundial, la OCDE y el BID. También, es una moda que se ha estado implementando en una gran cantidad de países de muy diferente índole: en regímenes parlamentarios como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido; en regímenes presidencialistas y republicanos como Estados Unidos; y en países en desarrollo como Mongolia, Nepal, Brasil, Chile y, por supuesto, en México.

La nueva gestión pública es una moda con características particulares; además del enorme poder tras de sí tiene una retórica sencilla y amigable, que ha hecho pensar a mucha gente que ahora sí estamos ante la verdadera reforma gubernamental, la cual significa transformar los criterios de la vieja y arcaica administración pública en algo que llamaremos nueva gestión pública.

Doctoren Administración Pública por la Universidad de Colorado, Estados Unidos, Director tanto de la Revista *Política y Gestión Pública* como de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. El texto es una reseña de la conferencia dictada por el autor en la Sede Regional del IAPEM, en Tlaxiaco, Estado de México, el 6 de diciembre de 2000.

En esta intervención, trataré de ser lo más realista posible sobre la idea de reformar el gobierno desde la nueva gestión pública. ¿Porqué necesitamos reformar al gobierno?, ¿Para qué necesitamos reformar al gobierno?, ¿Es necesario reformar al gobierno? Y me refiero a ser realista en el sentido de que como se verá, no es una crítica unidireccional; es decir, no se trata solamente de hacer una crítica negativa o destructiva de esta moda, sino que varias veces aceptaré, bajo ciertos criterios, que vale la pena considerar esta corriente con mucha atención dadas las potenciales bondades de su enfoque. No es mi intención tratar de venderles la idea de que la nueva gestión pública va a solucionar todos los problemas gubernamentales, pero tampoco pretendo plantear que la nueva gerencia pública o la nueva gestión pública, habría que enviarla al cesto de basura como una moda más que va a terminar fracasando en el corto plazo.

¿Cuál es el diagnóstico de la situación del gobierno que hace la nueva gestión pública?, ¿Por qué cambiar al gobierno?, ¿Por qué necesitamos hacer una reforma de nuestros gobiernos?, ¿Porqué ha sido tan exitosa la idea de cambiar a los gobiernos en países tan diversos como los anteriormente mencionados?.

El diagnóstico de la nueva gestión pública es relativamente claro y tiene un fuerte sustento analítico-teórico; hay una gran bibliografía al respecto y contiene varios puntos importantes a considerar.

Se dice que el principal problema de la vieja administración pública, de la vieja idea de cómo se administraba a los gobiernos y de cómo se generaban gobiernos para resolver problemas sociales, era partir del supuesto de que el gobierno debe dar una atención universal a los problemas de la sociedad. Es el gobierno el principal actor en muchas sociedades, el único elemento capaz de solucionar los graves problemas sociales. Esto significaba que si había pobreza era responsabilidad sustantiva de los gobiernos resolver este problema y gastar recursos cuantiosos en ello; si había problemas de enfermedades también el gobierno tenía responsabilidades en ello. Podía llegar a tal nivel de que si las universidades no tienen una calidad educativa alta, también es responsabilidad del gobierno responder a este problema.

Esto significaba que los gobiernos deben resolver los problemas sociales, lo cual es parte del proceso de las repúblicas y las democracias pero, desafortunadamente, peca de un gran problema práctico: para que un gobierno pudiera resolver todos los problemas sociales, debería tener recursos prácticamente infinitos y, en realidad, son finitos o escasos.

No solamente hay un problema práctico de obtención de recursos, también hay problemas políticos importantes. La tendencia general era que el gobierno es el único o el más importante elemento que resuelve los problemas sociales; se tiende a pensar que tiene o debe tener tal nivel de poder o capacidad de acción que: primero, es el único actor legítimo para resolver los problemas sociales y, segundo, que actúa como un actor que siempre está atento y presto a defender el interés general. Para que esto fuera realidad, es necesario partir del supuesto de que el gobierno y su gente pueden resolver problemas como si fueran un individuo o un grupo homogéneo y congruente, único o monolítico, y que siempre está dispuesto a resolver los problemas porque parte de un principio ético o sistemático de satisfacer las necesidades del interés general. Por ejemplo, si habla corrupción en los gobiernos, no era un problema endémico de ellos, sino un problema de mal diseño administrativo o político. Era fundamental asumir que la corrupción no es natural en los gobiernos, porque los gobiernos por naturaleza tratan de resolver problemas sociales y velar por el interés general y no por los intereses particulares. Cuando sucede lo contrario, no se enfrenta un problema endémico sino un problema de diseño administrativo o político.

La percepción que concibe al gobierno como solventador de todos los problemas sociales, debe pagar el costo político de darle un gran poder de acción y partir del principio de que su acción es per se buena. Peor aún, se asume que el gobierno actúa de buena fe y cuando no lo hace es algo relativamente sencillo de resolver: solamente es cuestión de mejores sistemas administrativos, de mejores diseños políticos, lo cual permitirá ir eliminando la corrupción, por ejemplo, o el hecho de que algunos funcionarios públicos desvíen recursos para sus propios intereses.

Esta percepción de un gobierno político monolítico, grande, que resuelve todos los problemas, desafortunadamente tiene la consecuencia muy **grave de sustituir a la sociedad**, pensando que ésta no es capaz de resolver sus propios problemas, por lo cual el gobierno debe participar en la resolución de los mismos.

Este supuesto sobre lo que son los gobiernos, comenzó a tener grandes fisuras en la década de los 70 en muchos países, principalmente con la llamada crisis fiscal. Simplemente los gobiernos comenzaron a **no tener recursos suficientes para resolver los problemas a que se habían comprometido**. Aquellos países con grandes sistemas de bienestar, servicios universales de salud, de educación, entre otros, comenzaron a tener verdaderos problemas de recursos; lo que sus ciudadanos les otorgaban por impuestos y lo que obtenían por derechos no alcanzaba para sostener sistemas universales gratuitos de salud, de educación, de vivienda como muchos estados de bienestar pensaron que podían hacer. Las crisis comenzaron en los países desarrollados, como en el Reino Unido, Estados Unidos y otros, pero los países en desarrollo también resintieron su propia crisis fiscal.

Un hecho práctico derrocó la vieja teoría de la administración pública: **los gobiernos que querían resolver por sí solos todos los problemas de la sociedad se vieron incapacitados para hacerlo**; no había suficientes recursos para satisfacer sistemas universales de atención a la ciudadanía. Enfrentando este grave problema los encargados gubernamentales tuvieron que preguntarse: "¿Por qué no tenemos recursos?, probablemente porque tenemos malas administraciones; si mejoramos la administración, ahorraremos recursos y tendremos suficiente dinero para mantener los sistemas de bienestar". ¿Qué sucedió?, se hicieron estudios particulares de las acciones gubernamentales y se dieron cuenta que diversos subsidios no iban siempre a las personas a quienes estaban orientados para solucionar el problema, a veces los subsidios estaban beneficiando a clases medias y altas. Era muy difícil establecer subsidios generalizados que pudieran solamente satisfacer a las poblaciones más necesitadas. Se dieron cuenta que sistemas universales de salud y educación habían sacrificado la calidad por la universalidad del servicio; que muchas veces las buenas intenciones gubernamentales

generaban grandes problemas sociales, se dieron cuenta que los gobiernos aun cuando siempre actúen de buena fe -y en la practica pareciera no ser el caso- a veces generan problemas mucho más graves de los que habían querido resolver.

La respuesta a este diagnóstico en la década de los 70 fue no más gobiernos grandes, unilaterales y monolíticos: las sociedades requieren que se les devuelvan facultades para resolver sus propios problemas. Esto llegó al extremo con la impresionante ola privatizadora a finales de los 70's y principio de los 80s: exagerada a todas luces. donde el diagnóstico fue: el gobierno es malo *per se*, entonces que devuelva todo porque la sociedad va a resolver sus problemas. Margaret Thatcher llegó a decir que las sociedades no existían, que los que existían eran los individuos.

Visto de esta manera, para algunos la tesis era: el gobierno es bueno *por se* y la antítesis es: el gobierno es malo *por se*, entonces que no exista. Se dice que la nueva gestión pública es una síntesis de estas dos: ni es malo ni es bueno. Es necesario conocer exactamente lo que los gobiernos pueden hacer bien y cómo lo pueden hacer de manera adecuada. Las sociedades sin gobierno no pueden resolver sus problemas, pero el gobierno por si solo tampoco puede resolver los problemas sociales Este es el punto medio en el cual la nueva gestión pública se trató de ubicar a partir de una gran crítica a los excesos privatizadores de la década de los 70 y 80.

En el discurso, la nueva gestión pública plantea que seamos muy pragmáticos. Tener claro que los gobiernos son caros, que cuestan dinero, recursos y esfuerzos, y que no siempre sus acciones son actos de buena fe y, por lo general, sus acciones pueden generar más problemas de los que intentan resolver. Los norteamericanos tienen una frase muy cruda para decir esto: "el gobierno es un mal necesario".

El mundo ideal sería no tener gobiernos, que los individuos por si mismos. con buena fe se organizaran de tal manera que no necesitaran autoridades externas para resolver sus problemas Pero el mundo real es diferente, aunque tampoco se necesita a un tremendo Leviatán que

aplaste a los individuos o a las sociedades. En realidad en el mundo se requiere ser muy prácticos: primero, saber y comprender que los gobiernos son caros porque están compuestos fundamentalmente de seres humanos falibles, con limitaciones de información, que pueden actuar de buena fe y sin embargo no ser capaces de resolver el problema que pretendían, y que cuando pueden son oportunistas y atraen beneficios privados por su actividad pública.

Los norteamericanos nuevamente tienen una frase muy cruda: usted ponga a una persona honesta en una situación tal en que sin vigilancia pueda utilizar recursos públicos para su bienestar privado; en promedio, esa persona lo va a hacer, no es una cuestión solamente de ética, es también de diseño político, de la naturaleza política de los seres humanos.

Los gobiernos al ser caros y tener problemas de organización, al ser un 'mal necesario', deben ser vigilados sistemáticamente por la sociedad. No se puede partir de un principio de buena fe, ni de ética, ni que todo se resuelve con nuevas técnicas administrativas. Un gobierno sin vigilancia por lo general va a cometer errores, va a sustituir a la sociedad o en la mayoría de los casos incluso, va a aprovechar los recursos para beneficio e intereses privados. Las empresas privadas no son la solución, pero cuando se equivocan afectan a miles, mientras que cuando los gobiernos cometen errores afectan a millones de personas. Es algo serio hablar de cómo mejorar y administrar los gobiernos; es fundamental para el desarrollo de cualquier sociedad, y no hay técnica administrativa para resolver las contradicciones sustantivas de cualquier gobierno.

La vieja administración pública cometió un gran error; nos vendió la idea de que los gobiernos eran manejables con mejores administraciones, con mejores planes. Entonces, la programación-presupuestación, la planeación por objetivos, la planeación estratégica, el control de gestión y ahora el presupuesto por resultados y la evaluación del desempeño, son instrumentos muy buenos y útiles; pero la solución de los gobiernos no solamente es una cuestión administrativa, también lo es de diseño político y social; es una cuestión de relación de la sociedad con los gobiernos.

En vez de partir del supuesto de que los gobiernos siempre son buenos, de que actúan correctamente y de buena fe, es necesario ser realistas: los gobiernos están compuestos por seres humanos, cometen errores, se requieren muchos recursos para sostenerlos y con frecuencia pueden y llegan a no tener el interés general como la principal guía de acción. Al final de cuentas son gobiernos de personas que están en un sistema político, en una lógica política. Sería un gran error olvidarlo o negarlo como nos hizo creerla vieja administración pública; los gobiernos tienen que ser vigilados y controlados; cambiar a los gobiernos no sólo es una cuestión administrativa sino de diseño político institucional.

Primer elemento: los gobiernos no son entes monolíticos sino un conjunto flojamente acoplado de organizaciones, grupos y personas que tienen racionalidad limitada; ésta es una pieza angular de la nueva gestión pública. Los gobiernos no deben servistos como un ente único que piensa, razona, hace un plan y actúa como un sólo hombre; los gobiernos están compuestos de muchas personas, con diversos y complejos intereses, con numerosas organizaciones acopladas no siempre de manera planeada. La relación entre las organizaciones gubernamentales no siempre ha sido diseñada y pensada desde un escritorio y dialogada con la sociedad, a veces las organizaciones se han ido introduciendo en la estructura gubernamental en el tiempo "adhocráticamente", y en general así son los gobiernos. Los gobiernos son entonces un conjunto de organizaciones en una red flojamente acoplada.

Con este primer principio se evita la ingenuidad de pensar que el gobierno es un ente racional, que piensa y actúa como uno solo. Cuando un gobierno comete errores no se debe decir "el gobierno comete errores", es necesario saber qué personas, organizaciones, reglamentos o leyes están fallando; que personas en específico han pretendido resolver los **problemas y con qué comunidad específica han estado interrelacionándose para solucionarlos**

Segundo, el cambio en los gobiernos no puede ser un asunto estrictamente administrativo, porque siempre están jalados por dos fuerzas contradictorias. Por un lado, los gobiernos deben ser eficientes; los recursos del gobierno son de los ciudadanos, quienes exigen que esos

recursos sean utilizados correctamente para resolver problemas. Sin embargo, como los gobiernos son redes flojamente acopladas de individuos y de actores, un gobierno sin vigilancia está perdido, por lo tanto, debe estar vigilado y rendir cuentas ¿Cuál es el problema?, que rendir cuentas implica mucho esfuerzo, vigilancia y normas que restringen el comportamiento de los funcionarios públicos, de los decisores públicos.

La eficiencia requiere autonomía, flexibilidad e innovación. La rendición de cuentas implica reglas, normas, cumplimiento específico y vigilancia de las cosas que están permitidas y evitar las que no lo están, por ello, no es sencillo decir que un sistema de planeación estratégica o un sistema de evaluación del desempeño necesariamente hará eficiente un gobierno.

Otra pregunta que siempre nos tenemos que hacer es ¿lo va hacer más eficiente pero va a rendir menos cuentas?, ¿eso es lo que se quiere o al revés?, ¿queremos que rinda más cuentas y entonces le quitamos flexibilidad a la toma de decisiones de los funcionarios y que sean menos eficientes por ello? Es un equilibrio que no tiene solución; no se puede escoger una o la otra. Los gobiernos deben tener un punto de equilibrio en las dos cuestiones; deben ser eficientes pero tienen que rendir sistemáticamente cuentas y actuar legalmente de manera permanente; no podemos desbalancear esta ecuación.

Por ello, si la sociedad decide que los gobiernos intervengan en la solución de problemas, tiene que ser una decisión de política, de política pública en el estricto sentido de la palabra.

Voy a dar un ejemplo: uno de los sistemas de salud más impresionante del sistema de Estado de bienestar en el mundo es el de Noruega. Los gobiernos de este país hicieron un estudio financiero de viabilidad del sistema, se lo presentaron a sus ciudadanos y les dijeron: con los impuestos altísimos que ustedes pagan no sobrevive el sistema, tenemos dos opciones: privatizarlo para que no sea una carga para el gobierno y para ustedes o pagan más impuestos y mantenemos un sistema universal de salud y de asistencia muy costoso". En un referéndum, el

pueblo noruego prefirió pagar más impuestos pese a que le dijeron que privatizarlo era más eficiente, más barato, otorgando mejores servicios, con calidad creciente y pagando menos impuestos. La sociedad noruega dijo que no, creyó en el sistema universal de atención y estaba dispuesta a pagar más impuestos.

No hay fórmulas universales; no todo es privatización y la solución no siempre será que los gobiernos se quiten de encima responsabilidades. Esto es una decisión de los gobiernos y de las sociedades.

Si se quiere que los gobiernos resuelvan problemas, es necesario ser realistas y saber que tienen problemas de organización, que son costosos, complicados y que se les debe exigir eficiencia y, al mismo tiempo, estarlos controlando para que rindan cuentas. Lo anterior posibilita una intervención del gobierno en cualquier esfera; no hay una regla universal donde el gobierno actúe bien o mal! esa es una decisión de la sociedad como tal.

Por eso los gobiernos deben estar limitados a solucionar problemas que la sociedad no puede resolver con sus recursos.

¿Cuál es la fuerza entonces de los gobiernos como organización? Los gobiernos lo que hacen bien es mover recursos para generar programas de acción. A veces esa no es la mejor manera de resolver los problemas. La sociedad debe estar consciente de ello y decidir si el gobierno actúa o no, pero debe controlarlo y darle los recursos suficientes para que sea capaz de actuar sobre ese programa social que la sociedad le ha planteado.

Si el gobierno es un conjunto de organizaciones, no es un monolito. Un asunto técnico importante es que cada organización gubernamental tiene su propio contexto y lógica. Eso implica que no puede haber una técnica administrativa que automáticamente se use como tabla rasa para todas las organizaciones gubernamentales, porque cada una de éstas tiene su cultura organizacional, su contexto de actuación, el cual deberá ser adaptado a las condiciones de cada organización. Eso es algo que las sociedades necesitan entender. Frecuentemente se cree

que con otorgar los recursos y controlar al gobierno es suficiente, no se comprende que el gobierno no es un monolito y que cada organización tiene sus particularidades, por lo cual, la administración sigue teniendo un papel muy importante porque debe adaptar las técnicas a cada contexto, a cada situación organizacional.

La retórica de la nueva gestión pública comienza diciendo : con todos estos elementos se puede creer que los gobiernos se deben a las comunidades a las que pertenecen ; los gobiernos son creación y objetos de la sociedad, por lo tanto, deben resolver los problemas no de la sociedad, sino de las comunidades, de la gente concreta con la cual convive día a día. Para lograr el equilibrio entre la eficiencia y la rendición de cuentas, sólo se tiene hasta ahora una propuesta : los gobiernos deben ser vigilados no solamente por los procesos, las normas o las reglas, sino también en términos de los resultados que obtiene su acción. Este es uno de los supuestos más importantes y problemáticos de la nueva gestión pública.

Por ello, la sociedad necesita asumir un nuevo papel : además de ser ciudadanos, también pueden ser clientes exigentes con las acciones del gobierno ; *cliente* es otra de las palabras que causan mucho ruido o discusión cuando se habla de nueva gestión pública.

Para sintetizar, la vieja visión del gobierno se caracteriza porque el interés general era la gran guía del gobierno ; el gasto del presupuesto es el principal instrumento de acción gubernamental ; la norma es un techo, es decir, hay un límite y sobre la norma no hay movimiento posible, y donde lo que tenemos es una acción de burocracia impersonal.

La nueva gestión pública propone otra cosa. Plantea que el interés general se define siempre y cuando seamos capaces de establecer objetivos concretos y digamos exactamente cómo se van a medir, para saber si se han alcanzados o no ; metas realistas, prácticas, concretas, temporales. El presupuesto no es algo que sólo se gasta, debe generar valor ; constituye un asunto estratégico de acción gubernamental, por lo tanto, debe estar dirigido a resultados, saber qué produjo cada peso dado al gobierno federal o a los gobiernos estatales. La norma es una

limitación importante; los gobiernos necesitan rendir cuentas, pero sí lo que quita es el resultado, la norma es un piso de acción, no es el techo que limita sino que permite pensar en nuevas alternativas, innovar y generar nuevos programas. Hablar de burocracia, **es referirse a seres humanos** que quieren hacer una carrera profesional, desarrollarse como personas en el gobierno, recuperar la idea del servicio público y de que ésta es una honrosa labor, no algo de lo que hay que avergonzarse o de que la sociedad la acuse peyorativamente de manera sistemática.

Muchos han planteado que la nueva gestión pública es esencialmente una visión privatizadora. La nueva gestión pública nace de un diagnóstico de la privatización y sí asume una devolución a la sociedad de varias instancias, pero va más allá; la nueva gestión pública en realidad nace de la problemática del sector público. Está muy de moda decir que la nueva gestión pública es un instrumento del sector privado aplicado al sector público, sin embargo, el acercamiento a las técnicas del sector privado es un accidente de la nueva gestión pública.

La nueva gestión pública nace en el 72, con una discusión muy importante, formal y teórica-económica, llamada teoría económica de la burocracia. Entonces, sus fuentes y sus raíces están en los problemas del sector público, no en el sector privado y el hecho de que hayan recuperado técnicas del sector privado es circunstancial. La planeación estratégica en el sector público es muy diferente a la que se hace en el sector privado. El argumento que es una acción privatizadora no está errada del todo, pero no es exacta.

¿Cuáles son las propuestas de acción? Ya sabemos que la antigua administración pública cometió errores, así, la nueva gestión pública plantea ser más prácticos, ver a los gobiernos como seres humanos que cometen errores. La administración no puede resolver todos los problemas, las relaciones sociedad-gobierno son fundamentales, el gobierno debe dirigirse a resultados, etc. ¿Cómo se lleva ahora a la práctica? Varias estrategias se han instrumentado, intentado o experimentado. Quisiera ser muy claro con la palabra experimentado: en los best sellers de los libros de moda aparecen como reglas normativas, mientras en la práctica cuando se analiza a los países que están implementando es

tas ideas, son experimentos, intentos de prueba y error; no hay nada escrito normativamente en este sentido. A nivel internacional se puede ver más o menos lo siguiente: primero, es necesario crear un nuevo marco institucional, la nueva gestión pública no es calidad total, planeación estratégica, presupuesto por resultados... ¡No!, la nueva gestión pública es toda una conceptualización de rediseño institucional del gobierno. Para los gobiernos presidenciales, como el nuestro, significa que los gobiernos políticamente están controlados por el Congreso, el cuales el verdadero dueño de los recursos y, por lo tanto, quien asigna los recursos.

Políticamente esto está muy bien, desafortunadamente en términos administrativos hay un gran problema: los Congresos hacen microadministración, pretenden saber más que los gobiernos respecto a cómo obtener los resultados. Peor, genera incentivos para que los gobiernos no volteen a la sociedad sino al Congreso, porque: ¿Quién me otorga los recursos?, el Congreso, por lo tanto, ¿a quién tengo que satisfacer?, al Congreso; ¿Y la sociedad? Como el camino de la democracia es muy largo entre la sociedad y los representantes, las posibilidades de que la sociedad proteste con eficacia respecto a que los gobernantes no le están haciendo caso es muy compleja. Entonces, es necesario fortalecer institucionalmente la relación gobierno-congreso-sociedad. ¿Cómo?, primero se requiere hacer a los gobiernos responsables de las acciones no solamente ante el Congreso sino directamente ante la sociedad, lo cual lleva a dos acciones: informar a la sociedad lo que se quiere obtener, cómo se quiere obtener y cómo la sociedad puede interactuar con el gobierno; pero también es fundamental que la sociedad tenga una clara percepción de los costos que el gobierno implica y, por lo tanto, que haya una responsabilidad fiscal muy grande. Si la sociedad quiere que el gobierno resuelva problemas, tiene que darle recursos; si queremos dar los recursos los gobiernos deben ser fiscalmente responsables al asumir acciones políticamente impopulares pero fiscalmente necesarias, y es necesario generar incentivos para que los gobiernos tomen esas decisiones.

Esto no es algo sencillo de hacer. Los gobiernos, por lo general comandados por hombres y mujeres políticos, buscarán no tomar esas medi-

das impopulares ¿A quién le gusta pagar impuestos?, ¿A quién le gusta pagar por los costos del gobierno?, en general a ningún ciudadano le gusta, pero si los ciudadanos no están conscientes de pagar, los recursos no son suficientes y entonces habrá graves problemas y los políticos tendrán todos los incentivos para no tomar decisiones impopulares. Por lo tanto, es necesario generar incentivos y diseños institucionales nuevos para ello. ¿Cómo hacerlo?, recuperando la idea de que los gobiernos no gastan solamente, sino que generan valor. El presupuesto tiene que estar amarrado a resultados; la evaluación del proceso es importante pero también lo es evaluar si los gobiernos han obtenido resultados e impactos en las acciones. Si un gobierno señala que va a atacar la pobreza de tal zona y expresa cual es la medición de ese objetivo, también debe decir en qué tiempo lo va a alcanzar y cuántos recursos requiere. Si no lo logra, se le deben fincar responsabilidades y saber qué sucedió, por qué no se lograron esos resultados. Esto permitiría otorgar flexibilidad a la función pública, es decir, los funcionarios podrían tomar decisiones arriesgadas, novedosas e innovadoras, porque no tienen solamente la norma como un techo sino que se les permite libertad a raíz de que se les otorga presupuesto en función de resultados.

Nueva Zelanda es un caso ilustrativo en esto. Lo primero que hizo fue cerrar todo el gobierno y decir: "de aquí en adelante las organizaciones gubernamentales van a explicar qué objetivos quieren alcanzar y por qué deben ser organizaciones gubernamentales las encargadas de lograrlos". Aquéllas que no lo justificaron fueron privatizadas, las que lo pudieron explicar siguieron siendo gubernamentales. El segundo paso fue preguntar: cuáles son los resultados que vas a obtener, cuánto dinero y tiempo necesitan para resolver los problemas que enfrentan". Las agencias presentaron su programa, el gobierno les otorgó los recursos y libertad administrativa para gastarlos, así como pagar los salarios de los trabajadores como quisieran, otorgar concesiones, etc. Al parlamento o al ministerio, no les interesaba como las agencias disponían de los recursos. porque sólo revisarían en términos de resultados. Nueva Zelanda llevó el asunto al extremo: el salario de los funcionarios de una agencia gubernamental no es una decisión del Congreso, sino de cada agencia gubernamental a partir de que está amarrada a resul-

Lados. La rendición de cuentas viene por los resultados . Así, fue necesario modificar el servicio civil de carrera que llevaba más de 90 años en el país, porque a partir de ese momento todo funcionario público que no cumpliera con resultados podía ser despedido automáticamente. La permanencia y la estabilidad en el empleo estaba en función de resultados: obtienes resultados , tienes empleo ; no tienes resultados, eres despedido.

Nueva Zelanda es el caso extremo de la nueva gestión pública, pero es un buen ejemplo de cómo se va amarrando este sistema; funcionarios que van por resultados son más flexibles , la rendición de cuentas es más fuerte porque deriva de los resultados, por presupuestos dirigidos a resultados y, por lo tanto, los funcionarios y las organizaciones trabajan para satisfacer las necesidades de los ciudadanos porque a final de cuentas en los indicadores de esa satisfacción estará la permanencia de su presupuesto y de su empleo. Es un rediseño institucional, más o menos completo el que quieren armar. Esto permite, dicen ellos, romper la idea de la permanencia en el trabajo al generar incentivos para que la gente sea cada vez mejor. Entonces se habla no de permanencia en el empleo, de servicio civil de carrera permanente sino de estabilidad a partir de reglas muy claras y precisas en función de resultados. Se introducen así, valores como trabajo en equipo, innovación y calidad; los funcionarios deben informar a la sociedad.

En Nueva Zelanda todos los objetivos e indicadores estratégicos están en internet con tiempos precisos , así, cualquier ciudadano puede acceder a ellos y saber mes a mes qué grado de avance hay en la obtención de esos resultados. Por lo tanto, se dice que con la nueva gestión pública se tiene un gobierno transparente, efectivo y, al mismo tiempo, vigilado.

Un poco esto es la magia de la nueva gestión pública: teóricamente encontrar una respuesta para hacer más flexible la acción gubernamental, al tiempo que rinda cuentas de una manera más efectiva.

La eficiencia es un valor importante porque los recursos son escasos; hay que recuperarla idea del servidor público como un ente pensante,

innovador, digno en la sociedad. La innovación y el trabajo en equipo son valores que se deben fortalecer, el servicio y la democracia están fortalecidos y los resultados se pueden evaluar abiertamente y no solamente en los escritorios de los funcionarios gubernamentales. Además, los gobiernos tienen que ser vigilados, de preferencia por entes externos, no solamente que se vigilen a sí mismos; la sociedad también tiene que participar en esta vigilancia.

Esta es la retórica, esta es la promesa de la nueva gestión pública, sobre la cual estamos viendo reformas en numerosos países, con mucho apoyo, como lo decía al principio. Pero hay varias dudas: ¿Es la sociedad un cúmulo de clientes? Hay autores que dicen "yo no quiero ser un cliente del gobierno, soy un ciudadano, un jefe del gobierno o al revés, tengo que vigilar al gobierno". Hay gente que dice: 'no hay **contradicción**, ciudadano sigues siendo, pero ¿porqué no también en **algunos** momentos eres cliente del gobierno y le exiges como lo harías con otra empresa?'. Sin embargo, existen otras dudas de más fondo. Plantear que los gobiernos atienden clientes puede tener efectos perversos, como creer que los gobiernos son administradores tecnócratas, de acciones dirigidas a clientes básicamente y no a grupos con intereses políticos, con diferencias económicas y con distintas posiciones **en la estructura social**. La palabra cliente parece neutralizar demasiado al ciudadano y al "hombre político".

Nueva Zelanda lanzó este proyecto y planteó evaluar por resultados, pero luego se dieron cuenta que para ser congruentes el gobierno no solamente debería ser evaluado por resultados sino también por impacto. Esto es, antes la vieja administración pública decía "hemos construido 500 carreteras", y eso era una evaluación, pero el ciudadano no tenía parámetros para evaluar. La nueva gestión pública dice "con 500 carreteras construidas hemos reducido el tiempo de transportación de las materias primas de un lugar a otro en tantos minutos, lo cual significa un ahorro de tantos pesos en tales años y una derrama de impuestos de tal a tal comunidad. Evaluar por resultados de este tipo es un avance.

El gobierno neozelandés dijo que no era suficiente el ahorro de tantos pesos y de tantas materias primas que llegaron más temprano, y se

cuestionó ¿eso en cuanto redujo la pobreza?, ¿generó una distribución del ingreso positiva?, ¿permitió al país tener más y mejores exportaciones? Consideró que la evaluación no debe ser solamente por resultados, sino también por impacto. Así, el gobierno lanzó toda una revolución y un proceso costoso y sistemático para elaborar un índice de resultados del sector público y luego, a partir de ahí, diseñar un índice de impactos del sector público.

Este año Nueva Zelanda ha aceptado que no es posible evaluar por el impacto; éste es inmensamente complicado de plantear porque el gobierno no es el único que actúa, también hay otros actores; el gobierno actúa y genera un impacto pero luego provoca la reacción de muchos otros actores y agentes que se mueven en el tiempo y que uno nunca sabe al final si el impacto gubernamental fue el porcentaje real esperado. Cambiar comportamientos -decía Wildavsky- es lo más difícil que los gobiernos pueden hacer.

De esta manera, el gobierno abandonó la idea y dijo que sólo podía evaluar parcialmente bien los resultados.

Pretender evaluar todo es difícil; la promesa sonaba muy bonita pero en la práctica es complejo evaluar por resultados y prácticamente imposible evaluar por impacto. Incluso, es problemático evaluar por resultados, porque implica simplificar impresionantemente la acción gubernamental, por ejemplo, para medir el impacto de la lucha contra la pobreza se requiere definir una línea de pobreza para evaluar la acción gubernamental, pero definir la línea de pobreza reduce la complejidad del fenómeno de la pobreza a una acción muy pequeña, que significa en el caso mexicano: infraestructura y posibilidades de desarrollo material.

¿Eso es lo que resuelve la pobreza? Los mismos expertos de la SEDESOL federal y en los estados, así como los analistas han dicho: "No, pero es la única manera como la podemos medir". Entonces, cuidado; pretender medir todo puede tener consecuencias negativas, y esto es una advertencia para nuestro contexto político, que es una visión tecnocrática de la nueva gestión pública.

Evaluar por resultados, cambiar la visión del gobierno, necesita una transformación política también: implica que los ciudadanos se sientan parte del gobierno y que lo controlan; significa que el Congreso y el Ejecutivo necesitan tener una nueva relación. Hay toda una revolución política que implica la transformación de la nueva gestión pública, desafortunadamente en nuestro país la versión que nos han vendido es la tecnocrática: solamente es necesario implementar la evaluación de resultados, la planeación estratégica y la calidad total, con lo cual se estaría generando una nueva relación con la sociedad y el gobierno. Es falso. La nueva gestión pública significa tanto una reforma política como administrativa.

Mucha gente cree que en México se va a poder definir un catálogo de los resultados a obtener: como si eso fuera a amarrar al gobierno clara y precisamente a resultados. Es ingenuo pensar que eso va a suceder y habrá que tornar con mucha más precaución la idea de evaluar y medir todo como la gran solución que tenemos en la acción gubernamental.

El equilibrio será una gran discusión; creo que la nueva gestión pública en varios países en donde se ha implementado, en realidad ha hecho mucho más por fortalecer la libertad y discreción de los gobiernos que por fortalecer la rendición de cuentas.

En Inglaterra hay un estudio muy importante sobre tres reformas al estilo de la nueva gestión pública que hicieron en salud, en educación y en vivienda. Los autores llegaron a la conclusión que el déficit democrático es altísimo, que la instauración de estas ideas en la descentralización del sistema de salud, de educación y de vivienda llevó a un papel secundario a las autoridades locales. Es más, los funcionarios nacionales llegaron a decir que querían: "buena administración o funcionarios locales", como si fuera una razón de escoger, como sí los gobernantes electos significaran un estorbo a la acción gubernamental.

Cuidado con el gran peligro de tecnocratización que ya se observa en países tan controlados y vigilados como el Reino Unido, donde autores concluyen en la existencia de un déficit democrático. Una visión tecnocrática en la nueva gestión pública puede ser un gran problema político y habrá que tener cuidado con ello.

Es necesario ser pragmático con estas ideas. Pragmático en el sentido de aceptar la vieja percepción de la administración pública de que cometió graves errores. Esto efectivamente nos limitó a pensar en un gobierno de manera muy ingenua. La nueva gestión pública tiene propuestas muy interesantes; está sostenida por estudios formales muy sólidos y se está implementando en muchos países, por lo cual ya hay evaluaciones de lo que está pasando en otros países bajo la implementación de estas ideas; es decir, no es una promesa porque ya hay resultados.

Si hay que decirlo, son resultados mixtos: resultados muy buenos y otros altamente preocupantes por la instrumentación de estas ideas. La propuesta nos está planteando algo bastante complicado: darle autonomía al gobierno, evaluar por resultados, generar una nueva dinámica con el sector público, con el Congreso y con los ciudadanos.

Éstos no son logros que se obtienen en el corto plazo, si bien habrá que aplaudir la idea de que se puede transformar incluso la democracia y el circuito democrático a partir de una propuesta de cómo manejar y cómo cambiara nuestros gobiernos.

Son interesantes las ideas de un gobierno controlado y vigilado sistemáticamente, de un gobierno responsable fiscalmente, responsable en términos de sus acciones. Debemos ser realistas: primero, los gobiernos también son políticos; segundo, no todo se puede medir o evaluar por resultados y por impacto, por lo cual es necesario tener cuidado dónde implementarlo y dónde no; tercero, no son cuestiones que van a dar resultados de manera automática ni provienen de la buena fe, requieren de una buena dosis técnica y de una mejor sensibilidad política para la implementación de estas ideas.



El hombre y su libertad, 1988



GOBIERNOS DIVIDIDOS Y YUXTAPUESTOS EN MÉXICO: HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

José Enrique *Bailleres Helguera**

Introducción

La aparición de los gobiernos divididos como figura política-institucional, es relativamente nueva en México.. ya que presupone la existencia de un sistema de partidos competitivo y dinámico; un sistema electoral que garantice elecciones justas, libres, secretas y periódicas; un sistema de división tripartita de poderes y el hecho de que el partido mayoritario en el Poder Ejecutivo sea distinto al que tiene la mayoría en el Poder Legislativo.

En México. el primer gobierno dividido de la época contemporánea, se dio en 1989 en Baja California, al obtener el PAN el gobierno estatal, al tiempo que el PRI obtenía la mayoría en el Congreso estatal. Esto sentó un precedente fundamental en el país sobre la nueva cultura política en ciernes y la institucionalidad derivada de ese hecho, razón por la cual se estima no solo conveniente, sino impostergable, realizar las investigaciones correspondientes de este fenómeno político en el Estado nacional.

Los gobiernos divididos son la expresión de un fenómeno estructural más amplio: el sistema de separación de poderes y división de funciones; por ello pueden encontrarse sus antecedentes en el siglo pasado, en que hubo conflictos entre el Poder Ejecutivo encabezado por Juárez y los Congresos locales, situación que perduró desde 1867 hasta 1872, con grandes problemas para lograr los acuerdos necesarios para la gobernabilidad del régimen.

El fenómeno de gobiernos divididos se ha estudiado con mayor amplitud en otras latitudes, en países de democracia consolidada de Europa

Muestro en el en un Política por la universidad Nacional Autónoma de México: actual mente es profesor Investigador en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales- Acatlan de la UNAM.

Occidental y en los Estados Unidos (*Divided Government*), dado que en esos países se ha producido de forma frecuente, sin mayores descalabros para los fines de la estabilidad y desarrollo de sus sistemas políticos. Las discusiones se pueden centrar sin embargo, en el grado de ingobernabilidad/gobernabilidad que estos provocan, en el grado de cooperación/conflicto; en el grado de rendición de cuentas (*accountability* horizontal y vertical de acuerdo con Guillermo O'Donnell) y en el grado de capacidad de respuesta-eficacia/representatividad hacia el público ciudadano, lo que demuestra la importancia de su impacto en nuestra realidad sociocultural y en nuestro entramado institucional hacia la construcción democrática en el tercer milenio.

1. Conceptualización e interpretación de los Gobiernos Divididos

El fenómeno de gobiernos divididos consiste en el hecho de que el partido al que pertenece el Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del Congreso, es decir, cada uno de los poderes de la Unión es controlado por un partido político distinto; figura que origina problemas de relación interpoderes, interpartidistas e intrarégimen político, pudiéndose incluso colapsar dicho régimen por los problemas de ingobernabilidad asociados a la misma.

En el otro extremo, tendríamos que los gobiernos divididos abonan en favor de una mayor gobernabilidad, al producirse solamente los conflictos sanos y necesarios" para reforzar la convivencia democrática y garantizar una rendición de cuentas más efectiva. En esta hipótesis, si bien los gobiernos divididos originan un mayor conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, estos pueden ser vistos como positivos, si se considera que sirven para asegurar que las políticas públicas sean más abiertamente consensadas, deliberadas y más representativas de los sentimientos mayoritarios.'

Los gobiernos divididos expresan asimismo, la voluntad del sufragio diferenciado de los votantes, quienes manifiestan sus preferencias selectivamente para la conformación tanto del poder Ejecutivo como del

' Cfr. Fiorina, Morris P. *Divided Government*. Harvard University, 1992.

poder Legislativo, presuponiendo asimismo el respeto al voto propio y el carácter imparcial, justo, equitativo y competitivo de las elecciones, las cuales se celebran periódicamente.

Reflejan también el consenso popular existente en ciertas cuestiones de interés público, en las que los partidos políticos se encuentran presumiblemente especializados, por lo que no se le debe inhibir en forma artificial

En los Estados Unidos, por ejemplo, han existido gobiernos divididos en aproximadamente el 40% del total de su vida independiente (62 de 160 años contabilizados por Fiorina hasta 1992), aumentando a 50% dicha proporción en el periodo contemporáneo (1950-1992), por lo que los politólogos han dedicado cada vez más su atención a este fenómeno.'

En los países europeo-occidentales del capitalismo maduro y democracia consolidada, aumenta la proporción de gobiernos divididos, en razón del predominio de los sistemas multipartidistas y de los gobiernos de coalición, figura de gobiernos divididos, que ha exigido la cohabitación en el poder por parte de las diversas fuerzas políticas, desde aquellas que tienen posiciones político-ideológicas de extrema izquierda, hasta las que se ubican en la extrema derecha.

La libre expresión de las mayorías/minorías; del consenso/disenso, es, a nuestro juicio, esencial en los regímenes que se precien de ser liberal-democráticos y republicanos, ya que en el plano real a veces las mayorías no se expresan de forma unificada: importa no sólo el disenso heterogéneo y diverso, sino el consenso diferenciado por funciones de gobierno y separación de poderes. Así, las mayorías pueden otorgar su voto a un candidato a la presidencia de un partido "X", en virtud de su plataforma política, programa, carisma personal y aceptación por parte del público ciudadano, y dar paralelamente su voto a un partido "Y" para controlar el legislativo, en función de creer en este último, más que en el primero, en su capacidad, eficacia y legitimidad en ese órgano de representación nacional,

Los gobiernos divididos honran así el espíritu plural, abierto y competitivo, dando cauce a la libre expresión de los intereses y valores heterogéneos, diversos, existentes en la dimensión sociopolítica, respetando no sólo a las minorías, sino a las mayorías escindidas.

El pluralismo político, valor **esencial** de la democracia, origina esta figura (gobiernos divididos) **que tal parece, llegó a México para quedarse. Basta señalar que, tras** la liberalización política ocurrida **en el país a** partir de **las reformas** político-electorales de 1963 y de 1977, principalmente, se sentaron **las bases para** que el régimen reconociera dicho fenómeno, **reflejado en la alternancia** política a escala **estatal** (local) y municipal.

2. Emergencia y actualidad de los Gobiernos Divididos en México

La aparición de los gobiernos divididos en nuestro país es un hecho relativamente novedoso en el periodo contemporáneo (en Baja California en 1989, en que conquistó la gubernatura del Estado el PAN, manteniendo el control mayoritario del Congreso Local el PRI), si bien existen antecedentes en la República liberal juarista, la cual se basó en la Constitución Política de 1857, en la que se intentó crear un Ejecutivo acotado por el Legislativo, creándose una fuente de ingobernabilidad que impedía la cooperación y coherencia mínima necesaria entre ambas instancias del poder en dicho Estado. Como lo apunta Jorge Javier Romero, Juárez tuvo que recurrir, durante toda su presidencia, tanto en tiempos de paz como de guerra, a las facultades extraordinarias para neutralizar el protagonismo de los diputados".¹

En esa época, más que partidos políticos, predominaron las facciones, y a nivel local eran encabezadas por los caudillos que se oponían a los dictados del centro de la República, por lo que el presidente Juárez debió de gobernar con ese diseño constitucional, que presuponía una cultura política diferente, más liberal en la práctica, y no de forma distorsionada y parcial, como ocurrió en México.

¹ Cfr Romero Jorge *El Régimen Cuestionada*, 1998 p 125

El fenómeno puede estudiarse a la luz de las pugnas registradas entre liberales y conservadores, que propugnaban por una República federalista, los primeros, y otra centralista y unitaria, por parte de los últimos.

Para Aguilar Rivera, estudioso de este tema a nivel nacional, los gobiernos divididos son experiencias singulares de un fenómeno más general, a saber. "el conflicto político entre poderes que ocurre en un marco de división funcional... el gobierno dividido le da un carácter institucional y predecible al conflicto entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, ya que los partidos unifican tendencias y organizan el disenso. No obstante. el origen de dicho enfrentamiento funcional se remonta al punto de partida histórico y teórico de las democracias liberales en el mundo occidental."

En esta perspectiva institucional, cabe subrayar que los problemas de gobernabilidad derivan no tanto de los actores mismos, sino de las reglas del juego y del entramado jurídico-político existente, es decir, de la ingeniería constitucional que determina la praxis de los diversos actores. En México.. queda claro que la Constitución de 1857 constreñía las facultades del Ejecutivo, remarcando más las del Legislativo (en manos de las distintas facciones locales) con demasiado poder para la Cámara de Diputados (toda vez que había sido suprimida la Cámara de Senadores), quedando el Presidente acotado severamente, en virtud de un pretendido 'equilibrio' entre ambos poderes, el cual se había perdido en detrimento del Legislativo durante la dictadura santanista de los años 30 de aquel siglo.

Para Emilio Robase (*La Constitución y la Dictadura*, 1917) quedaba claro el origen constitucional del conflicto entre ambos poderes, ya que el hecho de compartir dos poderes distintos la representación del pueblo, "crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos... pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del

Cfr. Aguilar Rivera lo se Antonio. "Oposición y Separación de Poderes". en Revista *Me(política)*. México, 1998. P. 69.

otro, el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura".'

Con la Revolución Mexicana iniciada en 1910, se asistió a una redefinición de la ingeniería institucional/constitucional, ya que la Constitución Política promulgada en 1917 dotó a la presidencia del poder que la de 1857 le había quitado, estableciendo sus amplias facultades sobre todo en el Art. 89, que lo erigía como el pilar del sistema político mexicano: Jefe de Estado y de Gobierno, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, con capacidad para nombrar y remover a todo el personal de la administración pública federal, nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y muchas otras. Además, fue absorbiendo cada vez más facultades metaconstitucionales, marcadamente a partir del régimen cardenista, tales como ser jefe real del partido en el poder; la capacidad de designación de gobernadores de los estados, diputados, senadores, así como de designar a su sucesor en el poder, entre otras, con lo cual el diseño institucional produjo lo que hoy se conoce como un hiperpresidencialismo exacerbado, de tipo autoritario, desgastado a lo largo de los últimos gobiernos postrevolucionarios.

Ante este sistema, que no es de régimen presidencial, sino de régimen presidencialista (para denotar su perversión) hoy el clamor ciudadano es por acotar estos poderes factuales, reequilibrando la separación y autonomía reales de los tres poderes de la Unión, como quería Montesquieu, entre el Ejecutivo-Legislativo-Judicial .6

En el último período, sobre todo en la última década, hemos asistido a un mayor peso del Legislativo frente al Ejecutivo, derivado de los recientes procesos electorales, como el del 6 de Julio de 1997, en que por vez

Cfr. Emilio Rabasa. *L. Constitución y la Dictadura* 1917, p. 140.

Interna del hiperpresidencialismo autoritario y su ubicación actual ha sido ampliamente discutido. La celebre distinción de "facultades metaconstitucionales" formulada por Jorge Carpizo ha sido a su vez criticada por otros tratadistas, ya que más allá del factor "metajurídico" se dio por condiciones histórico-políticas, de lucha por el control autoritario del poder político, por parte del otrora partido hegemónico, PRI. Lowenslein, por su parte habla de un neopresidencialismo, quien destaca entre las características del mismo la existencia de un gobierno autoritario, así como la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente y la subordinación del Legislativo al Ejecutivo.

primera el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso Federal, siendo minoría frente a la oposición unida, en que esta última alcanzó más del 50% de los votos. En esta experiencia inédita, se conformó el llamado 'Bloque Opositor', conocido como el Grupo de los 4, creándose alianzas interpartidistas entre el PAN, PRD, PTy PVEM, que frenaron, obstaculizaron o modificaron iniciativas de Ley enviadas por el ejecutivo federal, originando con ello a nivel federal, la situación de *facto*, por primera vez en la historia contemporánea mexicana, de gobierno dividido.

Con este y otros sucesos político-electorales, que han provocado hasta ahora la emergencia de gobiernos divididos en quince entidades de la República, comienza un cambio político en México, el cual puede significar el fin del hiperpresidencialismo posrevolucionario como se ha conocido., en aras de un nuevo arreglo institucional, probablemente más del tipo semipresidencialista o si se prefiere, semiparlamentarista, según la clasificación de Giovanni Sartori.'

A este respecto., es pertinente aludir a los problemas de gobernabilidad asociados a los gobiernos divididos, los cuales se presume son inherentes a los regímenes presidenciales, donde existe separación de poderes; en contraste, "en los sistemas parlamentarios, estas dificultades no se presentan, pues existe un alineamiento automático entre la mayoría parlamentaria y el ejecutivo, ya que el jefe de Gobierno es elegido por el partido -o por la coalición de partidos-, que tenga el control de la Asamblea. "

En esta perspectiva, habría que ponderar por etapas el desmontar las viejas estructuras e imaginar las nuevas, que reemplacen exitosamente a lo destruido, a fin de no repetir errores ya probados en nuestra historia política: ni dictadura de un sólo hombre (como lo aprecia González Pedrero: "México, País de Un Sólo Hombre', de Santa Anna hasta Salinas de Gortari), ni caer en la anarquía congresional, enunciada por Rabosa.

Más bien, como prescribe Aristóteles, es necesario lograr un "justo medio", tan difícil en el plano político. Así por ejemplo, la teoría del go-

eh. S2,t,,. Giovanni. Ingenierte *CoruYituuonal* Comparada. EC. E.. 1994.
Gr. Aaujar Rivera Op ep 199H p 7'.

bierno mixto, cuyos orígenes se remontan a la antigüedad griega, postulaba en ese sentido que, para evitar los abusos de poder de los distintos órganos de gobierno, deberían ser capaces de frenarse y equilibrarse unos a otros (como lo plantea la teoría de pesos y contrapesos norteamericana), a diferencia de la teoría de la separación de poderes, que en su forma pura establece que el gobierno debe estar dividido en tres ramas para cumplir las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

En México, por lo antes señalado, ha comenzado una transición, pausada y ya prolongada, hacia una nueva institucionalidad democrática, entre cuyos elementos emerge una nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En efecto, y a fin de atemperar los efectos negativos de los gobiernos divididos en un formato presidencialista, se hace deseable un Ejecutivo acotado, desprovisto de sus "facultades metaconstitucionales", obligado a cooperar con el Congreso, cada vez más fortalecido y convertido en un actor relevante en la formulación de las políticas públicas en todo lo concerniente a la iniciativa y aprobación de leyes, la ratificación legislativa de nombramientos, de la política económica y social a seguir, de la política exterior, de seguridad pública, de reforma electoral, y más importante aún, de una macroreforma del Estado, que garantice un auténtico Estado de derecho en nuestro país.

2.1. ¿Gobierno Dividido a nivel federal?

Es innegable el carácter de subordinación del Poder Legislativo frente al Ejecutivo en México, considerando los dos ejes básicos del sistema político mexicano determinados históricamente: presidencialismo fuerte y partido oficial hegemónico (PRI).

En esta perspectiva, se le asignó a la legislatura, en el diseño constitucional del 17 antes esbozado, un rol de instrumento de control y equilibrio, en el que prevaleció el pluralismo político limitado, a fin de asegurar la continuidad del régimen autoritario, legitimando las decisiones que provenían de los ejes articuladores antes señalados.⁹

Cfr. Béjar Algazzl, Luisa- *La Evolución Histórica del Poder de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano*, 1998. pp 19-20

En esta época.. de "gobierno unificado (Fiorina), el partido oficial (en sus tres variantes: PNR en 1929, PRM en 1938 y PRI en 1946) fungía como nexo indiscutible entre el Legislativo y el gobierno. por lo que la función de control de los poderes no se daba sino por parte de las oposiciones, tomando en cuenta la férrea disciplina de partido practicada en ambas instancias. Esta situación se ha ido modificando a partir de las reformas electorales efectuadas durante las tres últimas décadas y el sistema de partidos más competitiva construido gradualmente en los últimos años

Resulta de interés, analizar del papel que ha jugado el Congreso legislativo en México, a fin de establecer la interrelación con el ejecutivo, sobre todo en relación con los gobiernos divididos que ahora estudiamos.

Al inicio del periodo posrevolucionario, el papel del Congreso fue de postulación frente al ejecutivo, debido a la existencia de un partido hegemónico -PRI- sobre otras formaciones políticas; periodo que se extiende desde la fundación del mismo, en 1929. hasta fechas político-electorales claves, como 1977, 1988, 1997 y las más recientes del 2 de julio de 2000, año este último donde se registra un cambio de poder a nivel nacional, con la alternancia política en la presidencia de la República. En efecto, es hasta dichas fechas, que no suman mas allá de una década, cuando el Poder Legislativo se redefine como un foro de expresión y de catalizador de la transición política (¿hacia la democracia?) nacional.

Así pues, el último gran cambio suscitado, se efectuó a mediados de 1997, con la celebración de elecciones intermedias, en las que el PRI perdió el control Legislativo mayoritario a nivel federal. Los resultados de las elecciones legislativas federales del 6 de julio de 1997 fueron los siguientes :

Cuadro núm. 1 Elecciones Legislativas Intermedias, 1997.

<u>PARTIDO POLÍTICO</u>	VOTOS %	TOTAL DIPUTADOS
<u>PAN</u>	<u>26 . 6</u>	2
PRI	391	239
<u>PRD</u>	<u>257</u>	25
PT	26	7
PVEM	38	8

Con estos resultados, el otrora partido dominante (PRI) alcanzó el 47.8% de la votación total de la Cámara Baja (es decir, 239 diputados), perdiendo así la mayoría absoluta por primera vez en la historia desde su fundación en 1929. Por su parte, los partidos de oposición contaron en el inicio de la legislatura con 261 diputados, es decir, el 52.2% de la Cámara Federal, lo que les ha permitido formar eventualmente bloques y alianzas para contrarrestar las iniciativas del partido gobernante, situación que se ha materializado desde la instalación de la LVII legislatura.

Ejemplo de ello se dio en la reunión previa entre los representantes del PAN, PRD, PT y PVEM para designar al Dip. Porfirio Muñoz Ledo presidente de la Cámara; su posterior notificación al PRI originó el rechazo de este último, poniendo al borde de una crisis constitucional a la República, de no darse la instalación de dicha legislatura en tiempo y forma. Estas fragilidades deberán ser superadas en nuevos acuerdos parlamentarios, sobre todo a partir de las más recientes elecciones de julio del 2000, en que se da también un Congreso dividido.

2.1.1. Coaliciones y alianzas

Otras alianzas estratégicas que practicó el "bloque opositor", se dieron al forzarla aprobación de la integración de las comisiones de trabajo camarales, asumiendo las de mayor relevancia, como las de Gobernación y Puntos Constitucionales; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Educación; Agricultura y Seguridad Social, entre otras.

Ello ha permitido modificar y vetar las iniciativas del ejecutivo en la materia, así como iniciar otras leyes y, en suma, ejercer sus funciones parlamentarias de forma más independiente del ejecutivo, aún cuando subsisten resabios de autoritarismo de este último, por medio del gabinete legal y ampliado; así como la cooptación y/coacción de diputados de la oposición, a fin de neutralizar el voto mayoritario adverso al presidente, a efecto de modificar la correlación de fuerzas existentes al interior del Congreso federal, aprobando sin mayores contratiempos sus iniciativas de ley.

De cualquier forma el Ejecutivo se ha visto en la obligación de cooperar y establecer negociaciones y acuerdos con los partidos opositores, a fin de impulsar sus políticas públicas. Un ejemplo de ello fue la aprobación del caso Fobaproa y su conversión en IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), conjuntamente con el Partido Acción Nacional, con el descontento subsiguiente de algunos de sus propios legisladores, así como del PRD y PT.

En suma, en México se originó un Congreso Dividido por primera vez, a nivel federal en el periodo contemporáneo (tras las elecciones de 1997) debido a que el Ejecutivo federal está en poder del PRI, partido que perdió asimismo la mayoría legislativa, por lo que se ha acentuado la tensión Legislativo-Ejecutivo en esta nueva integración parlamentaria, diversa y adversa en muchos sentidos al Presidente de la República.

Como lo apunta Lujambio, el gobierno dividido a nivel federal en México llegó en mala hora, ya que 'se da en una elección intermedia -1997-, tres años antes de la elección presidencial y coincide, a su vez, con la estructuración de un sistema competitivo de partidos de fuerte inclinación tripartita, eventualmente poco proclive a la cooperación parlamentaria. Los tres grandes partidos tienen ambición presidencial y tienen que aprender a jugar el juego del <gobierno dividido>.'"

Creemos que así se está dando, ya que actualmente se privilegia la política de coalición y alianzas sobre la rupturista/intransigente entre las diversas fuerzas políticas. Prueba de ello se da observando el número y variedad de alianzas ganadoras en las legislaturas analizadas anteriormente, las que prueban empíricamente no sólo aquellas registradas entre los partidos opositores en el llamado "Bloque de los 4" frente al PRI, sino una amplia combinación de partidos -incluido el PRI-, según los temas y políticas públicas formuladas en las diversas iniciativas de ley.

Ello, en virtud tanto de las tácticas de cooptación del Ejecutivo y del PRI de algunos diputados de oposición y/o fracciones parlamentarias, por

* Cfr. Lujambio, Alonso. Adiós a la Excepcionalidad. Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México en Este País. Fobaproa. 2000. pp. 2^._

una parte, y de las posiciones e intereses que los mismos representan objetivamente en el recinto congresional, por otra.

Por lo anterior, se produjeron en el Legislativo federal, coaliciones ganadoras que muestran dicha diversidad de posiciones en su interior, y no necesariamente los llamados partidos opositores unidos frente al PRI, sino entre ellos mismos y con dicho partido.

Consideramos que la figura de coaliciones y alianzas ha permitido cambios favorables y benéficos tanto a la democratización de la vida y la cultura política nacional, como del propio régimen político en lo específico; en las relaciones intergubernamentales del Estado mexicano y, finalmente, en la gobernabilidad democrática, que exige entre otros supuestos, una mayor rendición de cuentas y un sistema de pesos y contrapesos en las diversas esferas estatales y gubernamentales, suponiendo una nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en dichas dimensiones.

El comportamiento de las coaliciones fue, sin embargo, *suje génerois*, ya que no predominaron aquellas de todo el bloque opositor frente al PRI, sino de todos los partidos y las de este partido con el PAN, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 2: Coaliciones en las Votaciones de la Cámara de Diputados. Iniciativas Varias.

Coalición	Frecuencia de coaliciones en los cuatro periodos	Porcentaje de coaliciones del total de iniciativas varias
PRI-PAN-PRD-PT-PVEM-IND	15	83.33%
PRI-PRD-PAN-PVEM-PT	1	5.56%
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	1	5.56%
PRI-PAN-PVEM	1	5.56%
Total	15	100.00

Fuente: Casar, María Amparo. *Política y Gobierno*. CIDE, 2000

En efecto, en relación con las "iniciativas varias" se alcanzaron con cierta facilidad las coaliciones entre todas las bancadas partidistas (en más de 83% de los casos presentados), siendo mínimas aquellas en que faltó alguna de ellas. Lo anterior, aunado a los datos presentados anteriormente, permite afirmar que la coalición de toda la oposición frente al

PRI se dio en solo el 6% del total de ocasiones, (equivalente a siete de 118 votaciones) en los diferentes rubros: político, económico y de seguridad y justicia.

Las inferencias que pueden extraerse a partir del análisis de los datos de los congresos divididos en general, y de la LVII Legislatura en particular, son, entre otras. las siguientes:

- a) Las alianzas y coaliciones tenderán cada vez más a formar parte de la nueva cultura política partidista, en virtud de que ninguna fuerza por si sola alcanza la mayoría absoluta en el parlamento;
- b) El PRI, partido que tendencialmente va a la baja en las votaciones y por ende en su representación parlamentaria, ha hecho su labor de "lobbying" o *cabildeo* con las otras fracciones partidistas, a fin de empujar hacia adelante las iniciativas provenientes tanto del presidente de la República como de si misma, logrando desactivar relativamente al llamado "bloque opositor"; o a las oposiciones unidas *versus* el Ejecutivo, independientemente la extracción partidista de este último.
- c) El bloque opositor" sólo pudo lograr 5 votaciones a favor, en razón de su alta diferenciación ideológica y de los compromisos e intereses distintos a los que responde cada uno de sus integrantes;
- d) En la mayor parte de las coaliciones construidas, figuraron todos los partidos; y la segunda gran coalición formada con mayor frecuencia correspondió al PRI-PAN, por lo que no se impidió en gran escala la libre aprobación de las políticas provenientes del partido del presidente de la República;
- e) Por ende, predominó la cooperación en el recinto parlamentario, así como entre éste y el poder Ejecutivo.

El hecho de predominar la intención aliancista y de construcción de consensos por asuntos de la agenda, tanto del gobierno como del Legislativo, permitió los niveles de gobernabilidad básica, tanto en su interior

como en el país. Las coaliciones y alianzas forman parte de la nueva cultura política de los partidos políticos, principalmente aquellos que tienen representación parlamentaria.

2.1.2. Tensión entre democracia y eficacia de gobierno en los Gobiernos Divididos

En el plano de la realidad político-administrativa, las decisiones públicas y su implementación se dan con mayor facilidad en los regímenes autoritarios que en aquellos otros democráticos o en proceso de transición política hacia formas más liberal-democráticas. La eficacia es mayor en un primer momento en las autocracias; sin embargo, bien vistas las cosas, en la democracia las decisiones colectivas tal vez requieren de un mayor tiempo y esfuerzo colectivo en la construcción de los consensos y/o en la formación de mayorías. Sin embargo, una vez logrado lo anterior, tales decisiones son apoyadas por la mayoría de las fuerzas sociales y políticas relevantes, logrando con ello la eficacia deseada por su administración pública.

Ya desde Karl Schmitt, se postuló la tensión existente entre eficacia de gobierno y democracia, arguyendo dicho autor que la república parlamentarista es mucho más ineficiente y lenta en sus procesos de decisión-implementación que la dictadura, por las razones antes enunciadas.

En México, el matiz que se produjo a esta situación fue el hecho de que el partido en el poder -PRI- mantuvo la mayoría en el Senado, por lo que esta Cámara fungió como un auténtico "dique" a las iniciativas votadas en la Cámara de Diputados, al rechazar las mismas (sobre todo en materia de reformas al COFIPE y a la política tributaria) y aprobar sin mayores cortapisas las iniciativas provenientes desde el Ejecutivo y enviadas en primera instancia (como cámara de origen) a la propia cámara alta, salvando así su modificación o rechazo desde los diputados.

3. Alternancia política y Gobiernos Divididos a nivel Estatal

A niveles estatales -utilizamos este término para diferenciarlo de lo "estatal" entendido como el conjunto de la vida nacional- los gobiernos divididos han hecho su aparición en quince entidades federativas (en el

periodo que vade 1989 a 2000) a partir de la mayor competencia político-electoral. y de contar con un sistema pluripartidista más auténtico. El formato partidista local es predominantemente bipartidista, aunque en algunas regiones se da el multipartidismo y el predominio de la figura de coaliciones y alianzas interpartidistas.

Así, los estados de Baja California, Michoacán, Guanajuato, Chihuahua, Baja California Sur, Aguascalientes, Coahuila, México, Colima, Querétaro, Sonora, Jalisco, Zacatecas, Tlaxcala y Morelos presentan o han presentado recientemente gobiernos divididos, compartiendo un bipartidismo dominante que se distribuye el voto (diferenciado) entre el legislativo y el ejecutivo.' 1

En efecto, los gobiernos divididos hacen su aparición en México a partir de 1989, año parteaguas hacia una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo Baja California el primer estado en experimentar la *alternancia política a escala del gobierno estadual*, por una parte; y correlativamente, la pérdida -o no conquista- de la mayoría absoluta en el Legislativo. en virtud de las causas que se enuncian a continuación:

- 1) El ascenso político-electoral del PAN, partido al que se le había escamoteado el triunfo en las elecciones para renovar la gubernatura de Chihuahua en 1986:
- 2) El ascenso político-electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, a quien en 1988 presuntamente se le negó el triunfo en las elecciones presidenciales que dieron como ganador a Carlos Salinas, provocando un serio cuestionamiento a su legitimidad presidencial de origen,
- 3) La búsqueda, por parte del nuevo régimen salinista, de cooptación y negociación con el PAN (logrando así la llamada legitimidad por gestión"), fenómeno que se expreso en las "concertaciones" entre ambas partes: reconocimiento a la legitimidad salinista por parte de Acción Nacional, frente a cesiones de poder del régimen al partido

Cl., Lujambio nlooso Cat,d ros *Uyidklos en la Fedcmcidn Mexicana* MCxiw III1MI FE/ Culenin Nacional de Ciencias Políticas. 1996 V del mismo autor *El Poder Compartido. Un Cnsavo de la oemooeGZacidn Mexicana*. Ed. Océano, 2000.

albiceleste, como presuntamente se dió en el estado de Guanajuato; y/o el eventual 'reconocimiento' a los legítimos triunfos de dicho partido en diversas elecciones, situación que no había ocurrido anteriormente.

Sobre todo, como afirmamos antes, a partir de las elecciones intermedias de 1997, y consolidándose en el 2000, se observa una tendencia a la competencia electoral más amplia y franca, misma que expresa la pluralidad sociopolítica, económica y cultural, cambiando la geografía electoral, con una mayor presencia de la oposición.

Los casos en que se dieron gobiernos divididos, algunos de los cuales han vuelto a ser otra vez unificados, se dan por el avance de la propia oposición política, que consolida su presencia en los dos poderes del Estado, como ocurre en Guanajuato, Jalisco, Querétaro o Nuevo León en el caso del PAN; o el propio Distrito Federal, en relación con el PRD.

3.1. Mayor competencia, pluralismo y rendición de cuentas: hacia una nueva relación Ejecutivo/Legislativo

Un hecho destacable es que los gobiernos divididos se repiten cada vez con mayor frecuencia, si comparamos desde su surgimiento con el régimen de Salinas de Gortari, y el del presidente Zedillo: 6 en el primer caso y 14 (hasta mayo de 1999) en el segundo. Las variables del pluralismo y la alta competitividad son aquí cruciales, tanto para la conformación de gobiernos divididos, como de aquellos otros yuxtapuestos (como veremos adelante), conllevando la alta competitividad a la mayor probabilidad de la alternancia, entendida como la ocupación sucesiva de la titularidad del poder Ejecutivo y Legislativo por partidos políticos distintos a lo largo de los períodos de gobierno señalados constitucionalmente. Así por ejemplo, a un Gobernador proveniente del PRI, que le corresponde dirigir su estado en el periodo de 1994-2000, le sucede otro Gobernador, proveniente de las filas del PAN, cuyo mandato se extiende del periodo 2000-2006.

Podría establecerse que, altos niveles de participación política conducen a expresar un pluralismo significativo y una alta competitividad entre

los diversos partidos políticos; ello conduce eventualmente a una mayor alternancia en el poder y la formación de gobiernos divididos y yuxtapuestos, lo que presiona a mayores niveles de rendición de cuentas, transparencia y efectividad de los gobiernos así constituidos.

3.1.1. Cooperación y conflicto en los Gobiernos Divididos

Obviamente. los gobiernos divididos se encuentran inmersos en la tensión cooperación/conflicto, provocados por el hecho de que, diferentes partidos políticos detentan el Poder Ejecutivo y la representación parlamentaria mayoritaria, respectivamente. En contraposición, la noción de 'Gobierno Unificado' significa que un mismo partido asume la mayoría o la totalidad de la representación parlamentaria (monocolor), así como la titularidad del Poder Ejecutivo, presuponiendo que prevalecerá la cooperación -en el supuesto de que exista la suficiente disciplina partidaria y autoridad de los funcionarios del ejecutivo electos- sobre el conflicto, votando positivamente las iniciativas y no obstaculizándose mutuamente la funcionalidad de y entre ambos poderes.

En este sentido, puede afirmarse que la mayor competencia partidista, traducida a gobiernos divididos, produce de un lado. una tensión hacia el conflicto. Como lo asienta Sundquist: "el presidente y el congreso siempre prometen cuando comienza su mandato, colaborar sin egoísmos a través de las fronteras partidistas, pero la dinámica de la competencia partidista los conduce inevitablemente hacia el conflicto con cada partido, movilizándolo hacia la rama que controla para avanzar en su programa partidista y derrotar los propósitos de su adversario." r

La no cooperación surge por la lógica de que, si ésta se diera y la política resultante es exitosa para el presidente, este último y su partido serían los beneficiarios en las siguientes elecciones, y si fracasa, la corresponsabilidad por la cooperación matizarla igualmente el costo político para el propio presidente.

ctr. Suntr u st. James Caosfidional Heronnand *Eticcl,ve Governmco*(. Chapter4: Porestallmg niv;ded Govcmment. p 75 y ss. (traducción propia)

No obstante, puede argüirse que la cooperación y el conflicto forman los dos extremos de un *continuum* en el que se desenvuelven las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en general, y bajo los gobiernos divididos en particular. Por ello, se dan momentos de alta cooperación y colaboración entre ambas instancias, por coyunturas especiales o por así convenir a los intereses, mediatos e inmediatos, de las fuerzas partidistas. Así, para el caso de los Estados Unidos, el propio Sundquist expone algunas "excepciones" a la no cooperación: en la segunda posguerra, el Plan Marshall, el Tratado del Atlántico Norte, la Doctrina Truman, y los principales programas de ayuda militar y económica a los aliados de norteamérica. "

Lo anterior puede significar que los partidos se alían frente a problemas provenientes del exterior, donde es imprescindible mostrar eficacia y consenso, a fin de salvaguardar los intereses nacionales; en tanto que para los asuntos (issues) internos, se agudiza el conflicto al no tener alicientes para la cooperación los partidos políticos involucrados.

Cabe señalar que así como existen autores como Sundquist, quienes afirman que los gobiernos divididos producen ineficiencia e irresponsabilidad, también hay autores, como Fiorina, que afirman su carácter benéfico, ya que -dice- éstos reflejan el grado de consenso popular en los issues importantes, y de ser reprimidos artificialmente (forzando los gobiernos unificados de forma alternativa), no nos beneficiaríamos necesariamente de lograr con ello un gobierno significativamente más responsable y eficiente: podríamos sufrir otras consecuencias aún no suficientemente discutidas.' °

Podemos apreciar que en las autocracias se dan las decisiones públicas de manera más rápida y eficiente, puesto que provienen de un solo centro decisor, en tanto que en las democracias, se requiere la participación, deliberación y construcción de consensos para tomar las grandes decisiones colectivas, con las cuales se comprometen tanto las mayorías como las minorías, en virtud del acatamiento de las reglas del juego establecidas por el consenso. ¿Qué es mejor?

Cfr. *Itlem*, p 76
" Cfr. Fiorina. Morris P op cft p 5 (traducción propia).

Mutatis mutandis, esta reflexión puede hacerse extensiva a los gobiernos divididos, expresados en coaliciones y alianzas, y expresivos del pluralismo y consenso que se dan en un momento y una sociedad determinada: vale la pena no reprimir artificialmente la diversidad de proyectos y alternativas que recogen los partidos políticos, en aras de una mayor y mejor representación y canalización de las demandas y necesidades sociales.

Para el caso mexicano, objeto de nuestra atención, significan -los gobiernos divididos- la oportunidad de contar finalmente con una mayor inclusividad y competencia política, así como un pluralismo democrático más auténtico, logrando que las decisiones y las políticas públicas que broten de las mismas, a partir de consensos, coaliciones y alianzas interpartidistas, satisfagan en mayor medida las expectativas democráticas de la sociedad.

Asimismo, como efecto derivado, el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran en transición a un sistema de rendición de cuentas, con mayor transparencia y efectividad de los gobiernos, dado el nivel de exigibilidad creciente de la ciudadanía, así como del sistema de división y equilibrio de poderes fortalecido.

A continuación puede observarse, en el Cuadro núm. 3, los niveles de competencia alcanzados por los partidos hacia 1997, año en que se celebraron elecciones intermedias, para integrar la LVII Legislatura:

Cuadro núm. 3: Niveles de Competencia; **Margen de Triunfo por Entidades**, Elecciones Intermedias, 1997, México.

Rango	T	Ganadas por el PRI	Ganadas por el PAN	Ganadas por el PRD
1	Elecciones	Michoacán, Morelos	Colima	
2	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
3	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
4	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
5	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
6	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
7	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
8	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
9	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	
10	Elecciones	Chiapas, Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán	

Mediana	Coahuila, Chiapas, Hidalgo,		
Competencia	Nayarit, Oaxaca, Puebla,		Distrito Federal
15.1 3110',	Quintana Roc, Tamaulipas,		
	Tlaxcala ,Vera cruz,		
	Zacatecas		
Baja			
Competencia	Baja California sur	—	—
30.1 % y mas			

Fuente Becerra, Pablo. La Nueva Logica de la Competencia', en César Cansino, et. al. Des - pues del PRL Cepcom, 1998

Como puede apreciarse en el cuadro anterior (número 3), confrontado con el Cuadro No. 1, los gobiernos divididos se concentran en su mayoría en aquellas entidades federativas en que se registra una competencia muy elevada y alta, correlación que comprueba el hecho de que el pluralismo participativo ha originado dicha figura, así como eventualmente una mayor transparencia y rendición de cuentas de dichos gobiernos.

4. Consecuencias de los Gobiernos Divididos

El desempeño de los congresos divididos ha sido variado, sin embargo, en algunos casos se han construido coaliciones ganadoras mínimas estables, mediante la indisciplina, escisión y/o cooptación de algún (os) diputado (s), a fin de lograr la mayoría necesaria para impulsar y aprobar diferentes iniciativas de ley.

En todos los casos, no obstante, se observa el *continuum* cooperación/ conflicto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, siendo resultados éstos de los niveles de consenso/disenso en los diversos niveles.

Como puede apreciarse, el ciclo de la alternancia político-electoral a niveles estatal/locales, está en marcha en la realidad mexicana, significando el ciclo gobiernos divididos/gobiernos unificados una cultura política democrática, de mayor madurez, eficacia y legitimidad por parte de las fuerzas sociopolíticas en disputa en la constelación del poder.

Asimismo, testimonian el carácter de una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, **tanto a escala** federal como local, en la que prevalece la negociación y cooperación de los actores políticos e

institucionales, sobre el conflicto y la no cooperación, situación que redundando en la parálisis gubernativa y en diversos grados de ingobernabilidad.

5. Gobiernos Yuxtapuestos en México: Impactos de la Mayor Pluralidad y de la Alternancia del Ejecutivo sobre el Legislativo

Otra figura político-administrativa relevante es la referente a los gobiernos yuxtapuestos, la cual ha arribado a México recientemente, derivado de los procesos de apertura, mayor pluralidad e inclusión en el régimen político nacional. Veamos en qué elementos descansa y cuales su impacto hacia una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo:

En una primera acepción del término, los gobiernos yuxtapuestos aluden al hecho de que un partido político gobierna un espacio territorial diferente de aquél otro, mayor o menor, gobernado por otro partido distinto al primero, originándose una pluralidad entre los poderes ejecutivos entre los diversos órdenes de gobierno. Como lo señala Alain de Remes, 'el fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)" I S

La diferencia entre los gobiernos yuxtapuestos y los gobiernos divididos, consiste en que los primeros aluden más a la integración plural, diversa. entre los poderes ejecutivos, tanto del orden federal, como del estatal y municipal, 'en el cual los gobiernos de unidades territoriales con diferentes grados de poder coexisten simultáneamente" ti, en tanto que los segundos, aluden a la separación de poderes en los mismos espacios políticos, significando que el partido político que detenta el control del Poder Ejecutivo es distinto a aquél(los) que controla(n) y detenta (n) la mayoría en el Poder Legislativo.

Ch. Am aln de Remes. Cobiernos Vuxrapursms en Mexlco Recia un Marco Analítico para el Estudio do las Elecciones Municipales'. oo *Rovista Ve PoGtica y Gobierno*, cInE. Vol. VI, M9xI-cr, Primer Semastre de 1999. p. 230.
Qr. (desn. p. 23'.

El fenómeno es relativamente nuevo en México, a raíz de que se le reconoció a los partidos de oposición política -entendidos como distintos el Partido Revolucionario Institucional- sus triunfos electorales , por lo que podemos afirmar que son, al igual que los gobiernos divididos, fenómenos propios de la década de los noventa del siglo XX.

En efecto, a partir de 1989 empieza el crecimiento exponencial de los municipios gobernados por un partido político distinto a aquél que detentan los gobernadores. Basta aquí señalar que "en 1988, sólo 39 municipios se encontraban en esa circunstancia , hacia finales de 1998, ya son 749 municipios, es decir, 31 % de los municipios del país".' 7

Por ello, están llamados a jugar un papel cada vez más importante en la construcción de una nueva institucionalidad democrática en el país, ya que son además un efecto de la pluralidad política existente , así como resultado de la alternancia en el poder , condición cada vez más necesaria a los fines de democratización del régimen político.

Es decir, la mayor pluralidad existente , y reconocida por el régimen político a través de a legislación electoral (actualmente , el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales , Cofipe), ha producido, por un lado , un sistema de partidos más grande y fragmentado (en la actualidad son 11 los partidos con registro del ¡FE, y 5 con representación parlamentaria) ; de tripartidismo dominante (PRI, PAN y PRD) ; por otro lado, una mayor competencia política (mayor competitividad del sistema de partidos) lo que a su vez ha conducido a una alternancia en el Poder Ejecutivo en los diversos órdenes de gobierno, provocando así los gobiernos tanto divididos como yuxtapuestos , lo que ha conducido a su vez a prácticas inéditas por parte de los actores políticos , sociales y económicos relevantes en el país.

En el siguiente cuadro, se observa la integración partidaria de los municipios gobernados por un partido distinto al PRI, mismos que en cada proceso electoral , destacadamente desde 1988 , han incrementado su pluralismo y alternancia política:

° Bit, en Lujambio. Alonso. *El Poder Compartido* op oit. pp 98-99.

Partido Político	No. de Municipios Gobernados	Población
PAN	280	26,105.706
PRD	273	10,473.164
PT	26	473.858
PVEM	10	<u>321.763</u>
COAL.	10	862.261
CM.	11	109.474
TOTAL	610	38,346.226

Fuente. **IFE- Sistema Nacional de Información Municipal-O EDEMUN**, 27/01100.

Las anteriores cifras muestran el avance de la pluralidad en la integración política de los municipios, mismos que suman 610 los que son gobernados por partidos políticos distintos al PRI, frente a 1,393 que siguen bajo el mandato del Revolucionario Institucional.

Para dar una idea de la relevancia de dicha composición política de los municipios en México. puede señalarse que los gobernados por partidos políticos diferentes al PRI, cuentan con 38,346.226 millones de habitantes, los que comparados con la población municipal gobernada por el PRI, que es de 42,832.429 habitantes, representan el 88%, es decir, casi la mitad del total de la población, lo que da una idea más aproximada de la pluralidad y cohabitación existentes en el plano nacional.

6. Impactos Cruzados de los Gobiernos Divididos y los Gobiernos Yuxtapuestos: ¿Una Nueva Relación Legislativo/Ejecutivo?

Los gobiernos divididos y yuxtapuestos presentan interinfluencias notables, hacia la democratización del sistema político, reflejando una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los órdenes federal y estatal-municipal. Así por ejemplo, existen presidentes munici-

pales de un partido político diferente a aquél otro del Gobernador del Estado, e incluso, donde su partido es minoritario en el Congreso estatal; habrá otros que son del mismo partido que el del Gobernador, pero que no cuentan con la mayoría en el Congreso local; asimismo, habrá otros presidentes municipales del mismo partido político que el que detenta la mayoría en el Congreso Legislativo, pero diferentes a aquél del Gobernador. En todos esos casos, se combinan las modalidades aludidas, siendo cada vez más raro el caso de los gobiernos unificados y monocolors, en virtud del pluralismo y competencia política creciente, así como de un cambio en el sistema de partidos hacia su multipartidización reciente.

En perspectiva comparada, con años y periodos anteriores, es posible interpretar tanto la competencia política, como el pluralismo, alternancia y tipo de coaliciones y alianzas partidistas necesarias a los fines de la construcción de la gobernabilidad democrática en México.

Algunos de los efectos que los gobiernos divididos y yuxtapuestos están produciendo son los enunciados a continuación:

1. Favorecen una cultura política democrática, en la medida en que son causa y resultado de una pluralización y competitividad creciente en el ámbito político nacional, y en sus diversos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.
2. Favorecen, como subproducto derivado del anterior, una cultura dialógica, fomentando el debate, la deliberación y la tolerancia, dentro del respeto a la diferencia, esenciales al quehacer democratizador en que México está inmerso.
3. Impulsan, como práctica política común y cotidiana, la construcción del consenso, el alcance de acuerdos y negociaciones entre los partidos y entre los poderes, mediante coaliciones, alianzas y labor de *lobbying*; los cuales son de otra manera desalentados bajo gobiernos unificados y de "carro completo", figuras ahora superadas en el contexto nacional.

4. Fortalecen el esquema de rendición de cuentas, responsabilidad, transparencia, eficacia y calidad en la gestión de los diversos gobiernos.
5. Apoyan el esquema de división y equilibrio de poderes de la Unión, bajo los principios de autonomía, separación y respeto republicano entre los mismos.
6. Propician una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en las diversas instancias, de mayor igualdad y respeto republicano.
7. Apoyan **la construcción de una nueva institucionalidad democrática, con reglas claras entre los actores, así como su respeto, aceptación y defensa por parte de los mismos.**

Conclusiones

La aparición de gobiernos divididos y yuxtapuestos son relativamente novedosos en nuestro país, ya que se inaugura en 1989 y cada vez es mayor, originando con ello una nueva arquitectura democrática y la necesidad de engarzar la gobernabilidad en ese tenor -democrático- y ya no autoritario presidencialista, como fue el modelo practicado en el sistema político mexicano hasta su liberalización política.

En algunos casos, se ha pasado de un gobierno dividido a, de nueva cuenta, un gobierno unificado, cerrando el ciclo de la alternancia política. Sin embargo, predominan los casos de los partidos de oposición en ello, observándose una real división de poderes cuando así ocurre.

A nivel federal, se observa un Congreso dividido, en que el anterior partido hegemónico -el PRI- perdió la mayoría absoluta desde las elecciones intermedias de 1997, prolongándose esta situación en el 2000, inaugurando así una nueva época de alianzas opositoras, coaliciones por grandes temas de la agenda legislativa, y otras prácticas novedosas, de mayor negociación y cooperación interpartidista; así como de mayor conflictualidad en algunas ocasiones, tanto al interior del recinto legislativo, como en sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

Los gobiernos divididos y yuxtapuestos están propiciando así una nueva relación entre ambas instancias del poder, Ejecutivo-Legislativo, con nuevas prácticas que presionan hacia nuevas reglas de la convivencia democrática, favoreciendo con ello la gobernabilidad de ese tipo, en sustitución de la forma autoritaria en que se apoyó el régimen político durante décadas.

Con un sistema de partidos cada vez más competitivo, con un sistema electoral claro, transparente y justo, con una cultura política crecientemente democrática y con partidos auténticos, los gobiernos divididos tenderán a ser cada vez más la norma, no la excepción, del sistema político mexicano en los próximos tiempos.

UN ARTISTA INCOMPARABLE: LUIS NISHIZAWA

Es un honor para el Instituto de Administración Pública del Estado de México, compartir en esta edición de la Revista IAPEM la obra pictórica de Luis Nishizawa, por su gran valory expresión innovadora de la realidad humana, reconociéndole como uno de los mejores pintores de nuestra época que ha contribuido a la gestación de una forma distinta de crear el arte de la pintura.

Luis Nishizawa es un pintor mexicano contemporáneo, que ha elegido la expresión plástica, desarrollando aptitudes literarias simultáneamente. Uno de los rasgos que hacen peculiar su obra, es su coherencia y voluntad de renovar todas las tradiciones que circundan y conducen a los convencionalismos.

Su universalidad se afirma en su particular crítica, sus circunstancias y su vocación de profundizar en la realidad. Su perspectiva no desconoce las preocupaciones cotidianas, ni su propia subjetividad en la imagen.

Al lado de otros pintores mexicanos, ha compartido la inclinación por el paisaje y, también, por el expresionismo, con figuras precisas, colores sobrios y escenarios abstractos. Asimismo, ofrece enseñanza a los que han decidido dedicarse al arte de la pintura. Su obra reconocida en México y todo el mundo, representa un puente a otras formas de creatividad nacional.

REVISTA IAPEM No. 47, se terminó de imprimir en el mes de abril del 2001, con un tiraje de 1000 ejemplares impresos en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés No. 402, Col. Santa Bárbara, Toluca, Estado de México, C.P. 50050, Tels.: 214-29-20, 214-44-08, 214-01-86, Fax: 215-01-92
E-mail: pliegoimpresores@prodigynet.mx