

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

CONSEJO DIRECTIVO

1997 – 2000

Samuel Espejel Díaz González
Presidente

Tomás Ruiz Pérez
Vicepresidente

Julián Angulo Góngora
Marisol del S. 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

Felipe Nemer Naime
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†
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia 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

Felipe Nemer Naime
Secretario Ejecutivo

Coordinadores

•

Alejandra Sánchez Cuevas
Docencia y Capacitación

Marco A. Cienfuegos Terrón
Difusión y Vinculación

Refugio González Valdés
Investigación

Eurípides Heredia Rodríguez
Administración y Finanzas

Delegados Regionales

•

Miguel A. Villafuerte y Eudave
Tlalnepantla

José F. Salazar Rodríguez
Valle de Chalco Solidaridad

Rogelio García Maldonado
Ixtlahuaca

**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
DEMOCRACIA Y REFORMA SOCIAL EN MÉXICO Jorge García Montaño	15
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL CAMBIO FRENTE A LAS NUEVAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES José Juan Sánchez González	53
GESTIÓN PÚBLICA Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA Francisco Moyado Estrada	91
PROBLEMÁTICA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Raulúj Vargas Torres	119
EL RAMO 33 Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL José F. Salazar Rodríguez	135
EL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS COMO MODELO DE CODIFICACIÓN Hugolino Ortiz Santillán	185
EL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO: INNOVACIÓN ANTE LOS RETOS DEL CAMBIO Santiago G. Velasco Monroy	203
EL PROCESO DE PLANEACIÓN-PROGRAMACIÓN- PRESUPUESTACIÓN EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS Federico Ruiz Sánchez	213
ANÁLISIS DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS: UNA PERSPECTIVA DE LA TÉCNICA Y DOCTRINA JURÍDICA HACIA LA REINGENIERÍA LEGAL Rodolfo Téllez Cuevas	227

PRESENTACIÓN

Signo característico a finales del siglo XX es el cambio en todos los órdenes de la vida: político, social, económico, cultural, administrativo; y nos recuerda que la historia se construye por la ruptura y no por la continuidad. Incluso los últimos años han sorprendido no sólo por la velocidad de las transformaciones, sino por la profundidad, complejidad e incertidumbre de las mismas.

El cambio en lo económico nos lleva a una gran velocidad hacia esquemas de globalización y de interdependencias inevitables; las estrategias de integración de bloques regionales parecería ser la ruta obligada, y posiblemente la única, de inserción a la nueva dinámica. Tal como lo demuestra la integración asiática, liderada por Japón; la Unión Europea (que rebasa el carácter meramente comercial, para comprender aspectos políticos, sociales, laborales y de moneda común, entre otros), y la correspondiente al Continente Americano (hoy representada básicamente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el MERCOSUR), y donde se trabaja en la iniciativa de integración continental, que podría ponerse en marcha en los primeros años del nuevo siglo.

El cambio en lo político, empuja a una acelerada democratización de los sistemas, sin la cual no parecerían poder darse las condiciones para el desarrollo. En la actualidad, el sistema democrático (o casi democrático) es prácticamente universal.

El cambio en lo social, se traduce en una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales, en la cual la democracia se pretende ejercer no sólo por la vía electoral sino, fundamentalmente por la idea de una participación directa en lo público. La sociedad de nuestros días -cada día más politizada, participativa y plural- no cree que lo público sea exclusivo del ámbito estatal, como ocurrió en el pasado; la sociedad reclama lo público como propio y repliega al Estado a ser un articulador de la voluntad ciudadana.

En México hay indicios claros de impulso al cambio, en ocasiones inducido, pero indudablemente también emerge de la propia sociedad. Parte fundamental de esta tendencia deriva de la incapacidad del aparato administrativo de responder cabalmente a las demandas de la sociedad, lo cual ha dado como resultado un cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz, ineficiente, irracional y, hasta corrupto. Un aparato organizacional que se reproduce así mismo con su lógica interna e intereses propios, desvinculados de la sociedad, a sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado. Se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente la administración pública el puente de dicha relación.

De esta manera, la modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad. Sin embargo, hasta ahora éste ha sido un concepto mutivalente; lo mismo se utiliza referido al ajuste de los procedimientos administrativos y la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir, al replanteamiento de los fines esenciales del Estado.

El Estado de México no ha sido ajeno al conjunto de transformaciones que en todos los ámbitos ha experimentado el país. Así, ante la serie de reclamos y exigencias de cambio, la administración pública está obligada a responder, cada vez mejor, a las crecientes necesidades de la sociedad, y a crear las condiciones que promuevan el desarrollo económico y permitan incrementar los índices de bienestar social.

La deuda social en la entidad es de una magnitud considerable. Para lograr los fines y cometidos estatales inherentes al Estado social, los recursos públicos necesariamente deben destinarse a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de los sectores menos favorecidos social y económicamente, y el gasto público social debe tener prioridad sobre cualquier otra asignación. De la misma manera, los servicios públicos, aunque puedan ser prestados por los particulares, el Estado debe asumir el mejoramiento de la calidad de vida de la

población y, en consecuencia, satisfacer necesidades básicas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental, entre otras.

Las transformaciones sociales, económicas y financieras en el ámbito nacional, han inducido al gobierno estatal a modernizar el marco jurídico local para adecuarlo a las necesidades derivadas del constante desarrollo del Estado. Tal es el caso de la reforma a la legislación tributaria y financiera, traducida en la reciente expedición del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Sin embargo, la modernización de la administración pública para que cumpla efectivamente las funciones que le corresponden, no se plantea sólo como un programa de grandes reformas al marco jurídico que sustenta la acción publiadministrativa, sino que se inscribe en una línea programática y un proceso experimental, de un proceso continuo y de una fuerte voluntad política, que emane del Ejecutivo estatal y respalde el Congreso local, para motivar el trabajo administrativo y orientarlo en una nueva dirección de eficiencia y resultados sociales. También requiere una alta dosis de voluntad y la clara conciencia de los dirigentes que ésta no es la tarea solitaria y ocasional del gobierno, sino que debe inscribirse como un permanente y gran propósito de los servidores públicos y de la misma ciudadanía para asegurar la subsistencia, fortalecimiento y vigencia de las instituciones. Sólo así, como una empresa común y perdurable, tal empeño podrá tener éxito en el logro de una administración pública eficaz, oportuna, racional, ética y democrática en el Estado de México.

Samuel Espejel Díaz González
Presidente del IAPEM

esa democracia electoral se eleve a una democracia social que permita no sólo la legitimidad del poder público, sino la superación cotidiana y reformista de las instituciones tanto públicas como privadas.

Una democracia más allá de lo electoral

La democracia federalista es parte del crecimiento de la democracia social y de la reestructuración del federalismo republicano. La democracia federalista es un método para elevar la calidad en los consensos establecidos en las relaciones entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como en las relaciones entre gobierno, ciudadanos en general, sociedad civil y grupos informales.

Como se decía en párrafos anteriores, México ingresa a las tendencias globalizadoras de la economía y de los procesos mundiales democratizadores con graves rezagos y fuertes resistencias de grupos que usufructuaron el mercado cerrado y el unipartidismo.³ Nuestras estructuras públicas y privadas, es decir, nuestras organizaciones, fueron creadas principalmente entre 1930 y 1960, y se originaron bajo esquemas que fundamentaban una serie de elementos constitutivos y factores coherentes para aquellos tiempos, entre los cuales destacan los siguientes: 1) mercado nacional proteccionista, 2) Estado interventor, subsidiario y paternalista, 3) proceso de recambio masivo de lo rural a lo urbano, 4) centralización política vía poderes ejecutivos, 5) concentración económica vía ciudades e industrias, 6) unipartidismo totalizador y formas verticales de gobierno, y 7) mínimo crecimiento de la sociedad civil.

Es esta estructura de la sociedad mexicana, la que podríamos llamar sociedad industrializada bajo un sistema de dominio relativamente autoritario, la que a partir de la década de los ochenta entra francamente a

³ El texto de David Ibarra, *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, expone con bastante claridad los problemas que la globalización y las tendencias mundiales de la ciudadanía y democratización presuponen para México. Se recomienda la lectura de la sección intitulada *Posdata Latinoamericana* donde se propone la rehabilitación del Estado latinoamericano para superar la crisis de ingobernabilidad y de deslegitimación. Coedita Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

una larga y profunda crisis, fundamentalmente a partir de 1982, y definitivamente entra en pleno retroceso a partir de los noventa y, seguramente seguirá con esa tendencia hacia el 2000.

En este marco de referencia, podríamos reflexionar sobre la democracia como concepto integrador que implica, por lo menos para México, la federalización de la república mexicana.

Para elevar la calidad en las relaciones políticas, económicas y sociales entre los tres órdenes de gobierno y entre éste y la sociedad en su conjunto es indispensable que la democracia y el federalismo asuman nuevas disposiciones que les permitan definir con claridad los problemas nacionales para así configurar buenas soluciones, tan urgentes hoy en día.

Es necesario, en efecto, plantear la siguiente tesis: se trata de construir a nivel nacional un pluralismo realmente aceptable y confiable, una democracia social y electoral y prácticas de negociación para una mejora en la calidad de las decisiones públicas. El concepto de negociación se inclina a darle óptimas soluciones a los conflictos naturales que nacen por la relativa y sana inestabilidad que suponen los avances y progresos de la sociedad mexicana, que seguramente serán mayores en la medida que aumenten los márgenes de las estructuras democráticas.

Es necesario comprender que México ha dejado de ser ya una sociedad configurada a imagen de los discursos oficiales y totalizadores a los que se había acostumbrado cuando el proyecto nacional era sólo "uno" y podían establecerse a largo plazo los sistemas tanto políticos como económicos.

La sociedad mexicana estable y previsible, ya no es tal: los esquemas de alta competitividad, la rapidez con que la oferta debe responder a las demandas y, fundamentalmente, el desarrollo de una sociedad compleja, fragmentada y heterogénea nos dice que debemos reformar nuestra cultura hacia la aceptación de saber vivir y convivir en situaciones de inestabilidad económica y política para así poder dar salida a la voz de las demandas ciudadanas y orientar las prácticas públicas.

Históricamente, el desarrollo de la sociedad mexicana implicó, de hecho, que los procesos culturales de la industrialización y de la urbanización centralizadora y concentradora generara actitudes unidimensionales y ortodoxas.

El desarrollo hizo, por la fuerza del tiempo y de las nuevas tendencias, que la sociedad mexicana fuera cada vez más compleja, diferente, complicada, desbalanceada, heterogénea y que, por lo tanto, las grandes verdades principalistas, unidimensionales y ortodoxas, ya no fueran capaces de abarcar aquel mundo que crecía a pesar de los miles de formatos oficiales.

El discurso totalizador estatal y las expresiones macroempresariales se declaraban cada vez más impotentes para definir de manera correcta los problemas y, por ende, establecer las mejores soluciones a ellos. Por eso, la era del pluralismo es una clara consecuencia de nuestra propia historia. Esto explica el porqué hay cada vez más tensiones y conflictos con aquellas instituciones nacidas al amparo de las posturas unidimensionales, del mercado cerrado y del unipartidismo.

Entonces, urge la creación de innovadoras formas intermedias entre ese complejo mundo social heterogéneo y fragmentado, tanto para grupos sociales como en las regiones, y entre ellas con la necesidad de unificar criterios nacionales. En otras palabras, ahora se requiere de instituciones flexibles y horizontales que permitan consensar los puntos de decisión de acuerdo con un mayor acercamiento con las áreas afectadas.

La democracia no puede quedarse en un debate y en la práctica electoral. La intensificación de "la política" debido a las jornadas electorales, tanto en tiempos preelectorales como poselectorales, le roban energía social a otras dimensiones de la misma política, creando fuertes desperdicios de energía humana.

Sin duda alguna, debemos ya aterrizar en procesos claramente democráticos electorales para que al menos esos tiempos sean eso solamente; es decir, tiempos de jornadas electorales y de esta manera gobierno y sociedad puedan dedicarse a otros temas y a otros problemas

como la pobreza, el problema de la infraestructura de bienes públicos, la educación, el crecimiento económico y el desarrollo de los índices de bienestar, entre otros.

Consolidando de manera definitiva la democracia electoral se podrían superar las contradicciones y desgastes improductivos pre y poselectorales y los fuertes desperdicios de energía social producidos por jornadas electorales sin consenso y sin legitimidad, tal como lo planteaba la reforma electoral de 1996, consensada por todos los partidos en el Congreso.

Sólo así, los procesos democráticos irradiarán a otras áreas sociales donde se requieren también fuertes cambios democráticos como los sistemas de educación, de salud, los planes de desarrollo urbano y rural y la corresponsabilidad en asuntos públicos y privados de interés general.

Por lo tanto, una democracia integral, es decir, claramente electoral y fuertemente social, deberán configurarse con base en la constitución de pactos coyunturales entre las organizaciones, instituciones y partidos políticos.

Pactos de convergencia en lo concreto y sobre temas específicos que podrán quedar como hechos históricos en la medida que la negociación, transparente y pública, supere a las deficientes concertaciones, oscuras y privativas. Por eso, el método de convergencia para, primero, definir los problemas, y, segundo, plantear soluciones, debe partir de las mesas de trabajo públicas.

Este último mecanismo es la tesis de la negociación. Esta implica varios elementos sustanciales en el comportamiento de nuestra cultura política: parte de la humildad, en contra de la soberbia; parte de la verdad relativa y no absoluta; parte del pragmatismo, y no del absolutismo; parte de la tolerancia a las diferencias y no de simulaciones y simulacros. Parte, a fin de cuentas, de una nueva cultura flexible, y no de la cultura del autoritarismo y de la imposición.

Para que los esquemas pluralistas, la democracia integral y los procesos de negociación se desarrollen en forma óptima es manifiesta la necesidad de cambiar la base de nuestras estructuras de organización nacional, producto de la historia, y principalmente, del México de los últimos años.

Partamos de dos reflexiones sustanciales. Por una parte, los procesos de concentración económica crearon economías cada vez más deficientes y de altos rendimientos deficitarios que es imposible seguir sosteniendo con nuestros escasos recursos. Por la otra, la centralización política generó un grave distanciamiento entre gobernantes y gobernados, creando deficientes sistemas de comunicación entre los ciudadanos y regiones demandantes y los oferentes gubernamentales.

El federalismo plantea que los sistemas de relaciones intergubernamentales, federación, estados y municipios, deben darse de otra manera y, por lo tanto, los recursos nacionales deberán funcionar como mecanismos redistributivos tendentes a acelerar y autoimpulsar las regiones y las comunidades, principalmente aquellas con altos índices de rezago en el bienestar y deficiencias en sus economías locales para autopromover su desarrollo.

La fortaleza en las cuentas públicas estatales y municipales y la posibilidad de los gobiernos locales de ofertar los bienes y servicios públicos necesarios para consolidar el desarrollo sano de las comunidades requieren, antes que nada destinar adecuadamente los recursos públicos.

Ahora bien, y aquí se encuentra el amarre, la democracia integral permitiría, por una parte, que esos recursos tengan transparencia y se eviten desvíos improductivos. La amplia participación de la sociedad favorecería, por su parte, que la toma de decisiones en la solución de problemas, anteriormente desmesurados tanto en su diagnóstico como en su análisis, se llevara a cabo conforme a un compromiso unificado. Las negociaciones y los pactos públicos y abiertos permiten, a fin de cuentas, que las soluciones y decisiones públicas sean transparentes y exentas de posconflictos. Ahora bien, todas estas herramientas del quehacer político se concentran en la redefinición de la federalización como el mejor

método para desarrollar el pluralismo, las democracias y las negociaciones.

Actualmente, el 80 por ciento de los recursos públicos nacionales es manejado en su flujo por la federación, el 16 por ciento por las entidades federativas y solamente el 4 por ciento por los municipios. Esta estructura de distribución nos habla claramente de la grave verticalización del quehacer público. Tal verticalización congestiona los mecanismos federales y empobrece, por su vacío, a las entidades federativas como a los más de 2,400 municipios existentes en el país.

Una estructura más eficiente, sana y adecuada podría ser que el 50 por ciento de los recursos nacionales los manejara la federación, el 30 por ciento las entidades federativas y el 20 por ciento los municipios. Por lo menos, esa estructura distributiva de la riqueza pública daría inicio a una reforma federalista, dándole sustento financiero.

El nuevo federalismo, protegido y cobijado por una real democracia integral y por mecanismos de consenso y negociación previa, permitiría que los flujos se conecten más a las propias comunidades (los demandantes) y que los oferentes (gobiernos estatales y municipales) no sólo contasen con mejor conocimiento de los problemas, sino con los recursos públicos necesarios para poder enfrentar los múltiples problemas que viven los municipios, las localidades y las comunidades en México.

Previamente inaugurados los mecanismos de democracia integral, el federalismo es la forma óptima de negociar los acuerdos entre los sistemas centralistas de la federación y los nuevos esquemas descentralizados para las entidades federativas y los municipios.⁴

El sentido de la descentralización política y la desconcentración económica deberá apuntar hacia el desarrollo de las capacidades reales, tanto latentes como manifiestas, de las entidades y los municipios del país,

⁴ Se recomienda, para el caso del centralismo, municipios, democracia y pacto federal, la lectura del libro *Fuera del centro*, escrito por Mauricio Merino Huerta y editado por la Universidad Veracruzana en su serie Estudios Jurídicos y Políticos, México, 1992.

con base en un certero análisis regional donde el conocimiento propio de nuestras realidades, desde la periferia, pueda participar en los diagnósticos de los problemas y en sus soluciones en el centro.

La democracia integral y el federalismo tendrán de seguro tiempos diversos para sus respectivas evoluciones; pero solamente a través de la expectativa de la primera, el segundo tendrá un terreno mucho más fértil para crecer y desarrollarse. Así, la dirección del federalismo democrático deberá sustentarse en construir desde el presente inmediato un futuro donde la distribución de la riqueza sea menos concentradora de la que hoy existe en el país.

Verbo y realidades materiales: las prácticas públicas

Nadie podría negar que una de las paradojas más importantes que estamos viviendo en la década de los noventa, principalmente en los llamados países en vías de desarrollo, es la que establece un aumento de los procesos democráticos electorales paralelamente a una distribución del ingreso cada vez más concentrado y polarizado entre los diversos grupos económicos de las sociedades.

A primera vista parece que los procesos de democracia electoral nos están llevando a un mundo cada vez más inequitativo, donde la polarización entre la riqueza y la pobreza es cada vez mayor. México no ha escapado de esta tendencia mundial.

Aunque hay importantes avances en cuanto a la democracia electoral, el país se encuentra en un serio proceso de concentración de la riqueza con un crecimiento de empobrecimiento acelerado, ubicado principalmente entre los grupos y las clases medias que crecieron durante los años anteriores a 1982.

México ha sufrido un grave distanciamiento entre lo político y lo económico, lo cual habla de que no existe una sobredeterminación. Además, la democracia política electoral no resuelve las problemáticas de

la calidad de la vida, de los índices de crecimiento económico y mucho menos afecta la estructura de la distribución del ingreso y de los bienes materiales.

El principio metodológico es claro: el desarrollo económico y material de una sociedad no depende, en sentido concreto, de los procesos democráticos electorales. Es la política económica realmente aplicada lo que determina, en gran medida, el desenvolvimiento de los índices que definen la calidad de vida de la población y sus diversas situaciones geoeconómicas.

Los procesos electorales permiten, por una parte, evaluar el quehacer gubernamental del pasado inmediato y consensuar, por la otra, propuestas para un futuro. Pero las propuestas electorales no tienen un amarre definitorio con el quehacer gubernamental en el futuro.

No existe ninguna norma o ley que obligue a una clara y cierta correlación entre programas y planes propuestos en la fase electoral y las políticas económicas y sociales realmente implantadas en los gobiernos constituidos bajo el régimen electoral del voto.⁵

En México hemos vivido, por años, esta disparidad e incoherencia entre programas electorales y acciones gubernamentales. De cierta forma, nuestra transición democrática, que es el mejor formato institucional de acercamiento evaluatorio de los ciudadanos a los gobiernos, permitirá que aquellas disparidades e incoherencias disminuyan en el momento en que los votos se conviertan en procesos matemáticos de legitimidad para el pasado inmediato gubernamental y para el futuro partidista de los programas electorales propuestos.

⁵ La dicotomía entre discurso público y práctica gubernamental es, sin duda alguna, un tema que amerita mucha imaginación y ciencia. La simulación electoral contrastada con la práctica gubernamental no es una fuerte incoherencia de países subdesarrollados como México, es una práctica bastante regular en todas las democracias electorales. Para una mayor referencia al respecto, se recomienda la lectura del libro *¿Para qué sirven las elecciones?*, de Guy Hermet, Alain Rouquié y J. J. Linz, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Sin duda alguna, el proceso democrático electoral es el método más elevado y refinado hasta ahora para que los ciudadanos evalúen los proyectos partidistas y el quehacer gubernamental. En este sentido, la democracia electoral y, en concreto, las elecciones, sólo empezarán a romper la contradicción entre democracia y ampliación de las desigualdades, en la medida que los ciudadanos concedan al voto la calidad de un mecanismo de calificación de las políticas económicas y sociales y con ello se propicie la coherencia entre discurso y práctica gubernamental.

De otra forma, ese mismo proceso electoral democrático seguirá evolucionando por otros caminos, la mayoría de las veces contradictorios y totalmente diferentes a los procesos económicos, al proceso de la distribución equitativa del ingreso y a la aplicación real de las políticas económicas y sociales desarrolladas por los gobiernos. Por eso, nuestra hipótesis en este ensayo es que la democracia debe concebirse más allá de los procesos electorales para convertirse en una posibilidad cotidiana de desarrollar reformas sociales capaces de crear una sociedad cada vez mejor. La mayor virtud de la democracia reside en la capacidad de cambio social, en la reforma.

Lo micro antes que lo macro: la reforma del Estado

En esta sección exponemos los logros y los retos que como nación nos permitirían seguir avanzando de manera ordenada y civilizada hacia una sociedad donde cada mexicano tenga todos los elementos materiales y culturales para acrecentar y solidificar el patrimonio del país con la convicción de que democracia es el mejor método de conducción.

Nuestra premisa es la siguiente: la fase de ajustes a nivel macroeconómico se encuentra relativamente consolidada después de la crisis de 1994-1995 y ha logrado una relativa estabilización nacional, aunque esos ajustes han deteriorado importantes variables a nivel microeconómico. Por ende, el ciclo de atención gubernamental y de la sociedad debe inclinarse ahora

sobre los elementos que constituyen la sociabilidad de lo micro: empresas, ciudadanos, municipios, localidades e ingreso familiar.

Con esta nueva atención a lo micro los indicadores de bienestar deberán crecer más rápidamente que la tasa de crecimiento del producto interno bruto y la de la población, con el fin de ir reduciendo los rezagos y la demanda acumulada. Hablamos de educación, salud, vivienda, alimentación y cultura.

En otras palabras, si entendemos por macroeconomía la práctica estatal de la política económica que se ocupa de apoyar las expansiones y superar las recesiones en la producción de bienes y servicios, entonces hablamos de las políticas monetarias, fiscal, tipo de interés, deuda y presupuesto. En cambio, la microeconomía se ejerce en mercados, tanto mercantiles como sociales, que operan directamente relacionados con los individuos y ciudadanos; hablamos de las unidades que componen la vida nacional: ciudadano-consumidor, usuario, empresa y familia.

Esta visión de la relación entre lo macro y lo micro nos sirve también para fundamentar una nueva metodología de praxis en la política-política, en lo social y en lo territorial. Por una parte la macropolítica coincide con el gobierno federal, con los partidos nacionales y con las instituciones ramificadas a nivel de la república.

Por la otra, la micropolítica corresponde a los gobiernos estatales y municipales, a los grupos locales de presión organizados formal e informalmente y a las organizaciones de alcance regional. En este contexto podemos plantear la siguiente hipótesis: a corto plazo lo micro debe ser resaltado, atendido y fortalecido frente a las variables macros. El ajuste logrado en este último nivel ha desgastado y en gran parte se ha realizado con base en la fuerte recesión y desgaste de lo micro, debido a los fuertes traslados de recursos hacia lo macro.

Por lo tanto, el ciclo político inmediato debe mirar hacia lo micro, hacia los mundos concretos y claramente identificados con las personas, los hogares, comunidades y las empresas; es aquí donde se pueden encontrar

las mejores respuestas y las más refinadas salidas a los problemas nacionales, regionales, municipales y locales.

La crisis económica de 1982-1988 obligó a emprender un conjunto de transformaciones que ya se estaban retrasando y que, sin embargo, resultaban indispensables para ajustar la estructura productiva de México al nuevo contexto económico internacional.

Tres fueron las grandes reformas estructurales impulsadas por el gobierno federal mexicano en los últimos años: la reforma del Estado, la apertura comercial y la reforma financiera.

La reforma del Estado ha significado una profunda revisión del papel del sector público en la economía: mediante diversos mecanismos de desincorporación (privatización, concesión, liquidación) el gobierno federal redujo el número de entidades públicas de 1,155 en 1982, a tan sólo 280 en 1990, quedando alrededor de 190 en 1995 y 142 en 1996.

La apertura comercial de México se puso de manifiesto en 1986 con la adhesión del país al GATT. Esta institución internacional es el organismo más importante del comercio mundial; desde entonces, la apertura mexicana al exterior ha sido impresionante: mientras que en 1982 todas las importaciones estaban sujetas a permisos previos, en 1996 ya sólo quedaba un 8 por ciento en estas circunstancias. Estas transformaciones son muy importantes, toda vez que al entrar en vigor el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLIC) y otros acuerdos paralelos, como el del trabajo y el del medio ambiente, el desarrollo del sector externo se convierte en un elemento esencial de nuestra economía.

Con la reforma financiera se liberaron los servicios financieros y se privatizaron las instituciones bancarias, logrando con ello una relativa autonomía el Banco de México. Aunque todas estas reformas económicas sufrieron un colapso en diciembre de 1994,⁶ el planteamiento sigue siendo

⁶ Jorge G. Castañeda es autor del libro titulado *Sorpresas te da la vida*, ediciones Aguilar, México, 1994, donde se narra, con bastante soltura y claridad, la crisis no sólo económica sino política que vivió México durante 1994 y la falta de futuro para el país.

consistente en la medida que continúen esas reformas por parte del gobierno federal.

Las tres reformas estructurales del sexenio pasado se combinaron con diversos programas de estabilización que tuvieron como propósito bajar la inflación y mantener la paridad cambiaria del nuevo peso mexicano. Los logros en estos renglones fueron, estadísticamente hablando, realmente estabilizadores: mientras que de 1982 a 1988 se registró una inflación anual promedio del 90 por ciento, en 1992 llegó al 11.9 por ciento. Aunque cabe hacer notar que la política de estabilización se sustentó en capitales extranjeros invertidos a corto plazo, los llamados tesobonos, y que fue a partir de este rubro donde se desató la crisis económica de 1994-1995.

Esta última crisis puso de nuevo en el debate el problema del crecimiento económico y el desarrollo social pues tienen su máxima prioridad cuando ubicamos la situación de la pobreza mexicana estimada en un 40 por ciento de la población total. La pobreza y la exclusión no se definen por la vertiente sexenal; pobreza y exclusión socioeconómica se ubican como problemas derivados del sistema global mexicano.

Cierto es que se deben conservar, practicar y profundizar las políticas económicas que permitan el control de la inflación, del tipo de cambio, del saneamiento de las cuentas públicas y de la estructura financiera. Pero también es cierto que los retos nacionales se encuentran ahora en las variables micros y, de forma especial, en los rezagos y déficit existentes de la demanda social. Concretamente, en dos de ellas: el desempleo y la distribución del ingreso nacional, tanto a nivel de grupos sociales como a nivel de regiones.

Entre lo macro (globalización, internacionalización, TTLC, inflación, tipo de cambio y sector público federal) y lo micro (localidades, regiones, pactos locales, políticas económicas sectoriales y municipales y hogares) se debe encontrar un nuevo equilibrio que refleje un ajuste confiable de cuentas de las variables macros de la política económica y las variables micros del desarrollo local; ajuste tal que revivan, bajo nuevas

modalidades de participación y descentralización, las políticas sociales del crecimiento económico y del bienestar social del hogar y de las comunidades concretas a través de los procesos democráticos.

El proceso globalizador y el desarrollo local pueden ser complementarios y no forzosamente contradictorios. Existe una condición fundamental para lograr este gran objetivo nacional: persistir hacia el año 2000 en la estabilidad macro. Pero ahora, el enfoque del sector público deberá asumir que la globalización genera un aumento considerable de las desigualdades interregionales y que, por lo tanto, el Estado deberá comprometerse a compensar los déficit sociales con base en las zonas, sectores y grupos sociales que tienen recursos superavitarios gracias al proceso de globalización iniciado desde el sexenio de Miguel de la Madrid.

Con base en el hecho de que la globalización y la internacionalización de la economía son procesos inevitables e irreversibles, es legítimo suponer que existe una serie de profundos ajustes en los sectores privado, social y público. Estos ajustes condicionan y demandan cada vez más la necesidad de cambios materiales, organizacionales y financieros en la administración federal, y también en las administraciones públicas de las entidades federativas y municipales.

Seguramente los cambios más importantes en las administraciones gubernamentales deberán establecerse en dos vertientes: orgánicas e instrumentales.

En el primer caso, en la vertiente orgánica, hablamos de que las actuales administraciones estatales y municipales son estructuras levantadas, inadecuadamente, a imagen y semejanza de la administración federal, con lo cual se ha generado una inmensa repetición, duplicación y hasta triplicación y burocratización de funciones, de atribuciones y de derechos y obligaciones públicos que repercuten gravemente en la eficiencia (índice que mide los logros obtenidos partiendo de una situación inicial) y en la eficacia (índice que relaciona los resultados obtenidos con el nivel de recursos utilizados) de las acciones micro de los gobiernos.

Por lo tanto, replantear claramente las áreas de ejercicio de cada uno de los órdenes del gobierno mexicano (federal, estatal y municipal) se convierte en una prioridad nacional no sólo por cuestiones de calidad y mayores rendimientos del quehacer público, sino también en la misma medida que los recursos financieros del sector público son cada vez más valiosos y difíciles de acrecentar frente a la creciente demanda social de obras, servicios y bienes.

La reordenación de cada nivel de gobierno es una acción necesaria y de emergencia para enfrentar desde el Estado las nuevas prioridades nacionales surgidas posteriormente al ajuste macroeconómico de 1994. Para esto se cuenta con la Constitución, donde se encuentran claramente delimitadas las áreas de trabajo para cada nivel de gobierno; es necesario retomar estos principios constitucionales y reajustar adecuadamente a los organismos públicos federales, estatales y municipales a la realidad nacional, regional y local.

En este orden de ideas, establecemos que en el futuro inmediato será necesario un gran esfuerzo de reflexión y práctica para reorganizar al Estado hacia el reencuentro de sus sentidos más sustanciales, conforme al propio texto constitucional.

En efecto, la práctica del gobierno federal se establecería por los preceptos de la República: soberanía y seguridad nacional, manejo y regulación de los recursos prioritarios de la nación, política exterior y, en concreto, en las áreas donde se presenten los procesos globalizadores.

Por su parte, la acción de los gobiernos de las entidades federativas se establecería por la coordinación de esfuerzos nacionales en las regiones, donde las acciones de política económica para el desarrollo local tendrían su propia definición según las características propias de las poblaciones.

El papel más importante en este orden de ideas le correspondería a los gobiernos municipales mexicanos. Al respecto, planteamos que es urgente una nueva reforma municipal que renueve el artículo 115 constitucional para que este orden de gobierno se estructure de una forma más

democrática y con mayor flexibilidad institucional, de tal manera que se fundamente la vida nacional y los ayuntamientos respondan efectivamente a las necesidades propias de cada subregión.

El municipio debería ser la instancia mejor equipada e informada para que de ahí salgan los programas, proyectos, propuestas e ideas sobre las obras, servicios y definición del tipo de desarrollo deseable para las poblaciones; con principios de creatividad, participación proporcional en los ayuntamientos y renovados esquemas de participación ciudadana en la conducción de la administración, puede optimizarse el grado de eficiencia y eficacia gubernamental. Seguramente, la instancia municipal no será el único lugar donde pueda renacer el nuevo México, pero es una de las opciones más promisorias pues representa, si vale la expresión, el microgobierno correlacionado con la vida cotidiana de los ciudadanos.

En efecto, la mejor manera de responder positivamente a los efectos negativos de la inevitable globalización es respondiendo con el desarrollo local con base en un Estado compensador, modesto pero fuerte y eficiente, que se comprometa a distribuir las áreas y las asignaturas entre los tres niveles de gobierno y tenga la capacidad, así como la información fidedigna y oportuna, para equilibrar los recursos públicos federales y estatales entre las áreas deficitarias (o sea, imputadas negativamente por el proceso globalizador y/o excluidas del desarrollo nacional) con las áreas superavitarias.

La práctica complementaria y compensatoria del Estado, que ajusta la globalización con el desarrollo local, la política económica con la social y, en resumidas cuentas, lo macro con lo micro, nos habla de un gobierno federal capaz de superar los esquemas ortodoxos e insuficientes para nuestra época de un Estado liberal, interventor o promotor.

Un Estado liberal violentaría el desarrollo local y el bienestar a favor, secamente, del mercado; un Estado interventor tiende a negar el desarrollo local y creativo de las poblaciones y un Estado promotor termina siendo un Estado desertor de sus compromisos sociales y altamente costoso para la sociedad, dada su poca efectividad en obras y servicios.

La clave para llevar a buen éxito la constitución de un Estado compensador democrático se encuentra en definir adecuadamente un balance entre la globalización y el desarrollo local, con fundamento en una nueva configuración del poder público. Tres temáticas primordiales dan sentido a esta propuesta:

a) Lograr un esquema nacional diferenciado y plural del desarrollo local que permita manejar adecuadamente las autonomías municipales a través de gobiernos totalmente legitimados por procesos electorales democráticos; b) Lograr la descentralización en la toma de decisiones en la medida que la legitimidad permita la democratización de los asuntos locales para evitar polarizaciones y los tradicionales Estados corporativos, y c) Crear instrumentos compensatorios para las microsociedades. Este esquema funcionaría con base en una matriz de índices de recursos naturales, poblacionales, productivos, financieros y de indicadores de los impactos de la globalización a nivel regional.

El cumplimiento de estos tres objetivos (definidos como prioridades nacionales) se lograría a través de dos acciones: una democratización local que parta de un comportamiento activo de los partidos políticos y de los grupos civiles, tanto nacionales como locales, en los asuntos municipales y estatales no sólo para intervenir a nivel de obras y servicios, sino para comprometer alianzas explícitas en la elección del modelo de desarrollo establecido para cada una de las regiones de México.

La otra acción estaría definida por una renovada configuración de la administración central; descentralizándola y federalizándola para que ejerza sus papeles compensatorios, de transferencia de recursos, entre las entidades federativas y los municipios de las superavitarias a las deficitarias, de manera clara y oportuna.

En efecto, en un futuro cercano el reto principal del Estado y de la política económica y social en México será el de coordinar, ajustar y equilibrar el proceso globalizador de la economía con el desarrollo local de las sociedades. Esto requiere definir, tanto de manera teórica como práctica, las políticas del Estado de tal modo que posean los instrumentos de

compensación que eviten a corto plazo la marginación, la exclusión y el aumento de los rezagos sociales provocados por los desperfectos del sistema social, profundizados por el proceso de globalización e internacionalización y de la tremenda crisis económica de 1994.

La marginación de ciertas zonas geográficas, la exclusión de una mayoría de ciudadanos al desarrollo y el rezago en el bienestar social deben ser atendidos para disminuir sus niveles de presencia nacional, tanto cualitativa como cuantitativamente; todo con el fin de reducir los mayúsculos índices de pobreza existentes hoy en día.

La idea es clara: la globalización económica no deberá contraponerse a las políticas sociales de desarrollo local, ni implicará, ortodoxamente, la creación de áreas abiertas o cerradas a la internacionalización. Para el logro de un relativo equilibrio al respecto se requiere establecer múltiples acuerdos, pactos y alianzas que permitan crear estructuras regionales donde se destaquen los elementos y recursos competitivos de cada localidad, y se definan, con base en lo real y lo posiblemente existente, las prioridades hacia el mercado internacional, nacional, regional y local.

Con la base de que el mercado por sí mismo, es decir, sin ningún tipo de regulación, tiende y produce esquemas donde todo recurso y zona que no se moderniza es abandonada, destruyendo el medio ambiente, se requiere que el Estado retome la iniciativa para constituir las plataformas mínimas tendentes al desarrollo y configure mecanismos compensatorios para redimensionar las microzonas que tienen desventajas en cuanto a rezagos de la modernización a fin de poder convertirlas en zonas de desarrollo, pero no forzosamente bajo el esquema globalizador. Quizá si se hubiera seguido este esquema los casos de Chiapas y Guerrero fueran otra cosa.

Las microzonas mexicanas deberán funcionar de acuerdo con un programa nacional nacido desde los municipios, permitiendo la interacción activa entre sociedad civil, economía y sociedad política; es decir, se requiere que los programas nacionales sean verdaderas proyecciones de las regiones y, como tal, expresiones máximas de la voluntad de la república desde la localidad a la instancia federal.

La búsqueda de un Estado capaz de tener una flexibilidad de tal naturaleza y que tenga la capacidad de asimilar las reales diferenciaciones regionales mexicanas se encuentra en un Estado compensatorio democrático. Éste tendría un carácter de Estado liberal en aquellas localidades y grupos sociales competitivos (superavitarios) con capacidad de autofinanciar sus obras y servicios y generar excedentes; y en aquellas zonas deficitarias, marginadas y excluidas (deficitarias) se tendría un Estado mucho más activo e interventor.

El ajuste entre lo macro y lo micro y entre los agentes y zonas superavitarias con las deficitarias requiere tener una información estadística, cualitativa y de amplia cobertura sobre los indicadores del crecimiento económico y de los índices de bienestar social a los diferentes niveles de la realidad nacional.

Para lograr un Estado flexible y compensatorio entre las variables superavitarias y las deficitarias se requiere una voluntad política que cumpla, por lo menos, el compromiso de llevar a cabo dos acciones:

- a) Redistribuir la toma de decisiones hacia los municipios previamente democratizados y tecnológicamente capacitados, dando prioridad, de forma transparente, a la urgencia de incluir a las zonas y ciudadanos excluidos del desarrollo local, regional y nacional.
- b) Refocalizar orgánicamente las administraciones municipales y estatales de tal manera que dejaran de reproducirse a imagen de la federal; es decir, se requiere superar la ineficiente imitación que hacen las administraciones locales de la federal. Sólo de esta manera los esquemas elegidos para el desarrollo local y regional tendrían una eficiente respuesta a nivel de sus administraciones.

Estas dos grandes acciones responderían a la pluralidad nacional, a los juegos de la demanda y oferta de mercado y a las demandas sociales, y no a planes, programas o ideas preestablecidas de los contextos locales y, en su mayoría, redactadas en el centro del país.

Las contradicciones entre el centro y la periferia son recreadas por las contradicciones entre el proceso globalizador y el desarrollo local. Su manejo y sus caminos de superación se encuentran en la medida que se generen nuevas estructuras gubernamentales con flexible capacidad de respuesta a las condiciones concretas de las localidades y en un serio ajuste de cuentas entre la política económica globalizadora y las políticas sociales regionales del bienestar social.⁷

Sin duda alguna, México llega en estos últimos años a un estadio de crisis crónica sexenal, sin lograr, después de más de 15 años, el equilibrio en sus variables macro-económicas, lo cual permite afirmar que la política económica aplicada ha sido, a largo plazo, negativa para el control de la inflación, para el saneamiento de las finanzas públicas y para el equilibrio del sistema monetario, así como para la misma solidez del proceso de la apertura comercial que se institucionaliza con la entrada de México al GATT y con la firma del Tratado de Libre Comercio con los dos países del norte de América.

Por lo tanto, el esfuerzo globalizador y las políticas económicas de rango nacional e internacional implicaron, objetivamente, fuertes recesiones, regresiones y altos costos para las variables microsociales, es decir, los niveles de consumo individual y de los hogares, los índices de desempleo y la baja remuneración real al trabajo, la situación de estancamiento de las pequeñas y medianas empresas, así como el amplio rezago existente en el bienestar social y material de las localidades.

Esta última situación habla de lo urgente que es replantear no sólo las funciones, atribuciones, derechos y obligaciones de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), sino también la necesidad de configurar un nuevo tipo de Estado capaz de regular la estabilidad de las variables macroeconómicas activando las variables micro-económicas.

⁷ Algunas de las principales ideas aquí expuestas coinciden en términos generales con las propuestas establecidas por Macario Schettino en su libro *Para reconstruir México*, editorial Océano, Serie "Con una cierta mirada", México, 1996.

La definición del posible Estado mexicano para los próximos años se sustenta en el reajuste de los elementos del mundo macro socioeconómico (muy favorecidos desde 1988) respecto a los elementos del mundo micro socioeconómico. En estas líneas de pensamiento, hay que destacar tres ideas que pueden constituir el fundamento y el sentido del quehacer gubernamental para el futuro inmediato y en miras al siglo XXI:

Primero: construir políticas sociales de bienestar con capacidad de premiar, conservar y acrecentar las localidades insertadas en los procesos de globalización e internacionalización; es decir, sectores, grupos sociales y zonas geográficas relacionadas con los procesos de la mundialización actual, y potenciales productoras de excedentes para su distribución nacional.

En cambio, las políticas sociales dirigidas a las poblaciones, sectores y zonas excluidas tendrían el objetivo de incorporarlas al desarrollo nacional, pero no forzosamente dirigidas al proceso globalizador, sino a otros esquemas de desarrollo como lo pueden ser el mercado nacional y el regional.

Segundo: el nuevo tipo de Estado buscaría practicar el ejercicio democrático del equilibrio entre los derechos y obligaciones del ciudadano y los mismos para el gobierno; este intento político y jurídico tendría como premisa el rompimiento de los monopolios de regulación absoluta por parte del Estado y el rompimiento de los monopolios y el oligopolio del sector privado como, por ejemplo, los medios de comunicación, la banca privada y los sectores mineros, entre otros muchos.

De esta manera, se establecerían derechos y obligaciones desiguales para desiguales situaciones a fin de lograr con ello un contexto de igualdad jurídica real. Por ejemplo, impuestos desiguales para diferentes ingresos físicos o morales, penalidades desiguales para diferentes grupos sociales.

Y tercero: la constitución de modelos diversos del desarrollo sustentable en cuanto al medio ambiente y a la clara y transparente participación ciudadana en los actos y en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Estas propuestas parten de asumir una real diferenciación de las problemáticas regionales y de una pluralidad de culturas locales; cada una de las poblaciones tendría sus mecanismos de definición; asimismo, expresión directa en los gobiernos locales y expresión delegada y federalizada para las políticas nacionales.

Un Estado que permita estas reivindicaciones del mundo micro socioeconómico, conservando y profundizando lo logrado en las variables macros, será capaz de compensar -con apoyo de las poblaciones regionales superavitarias- a las poblaciones deficitarias de recursos financieros, materiales y organizacionales.

De esta manera, la democracia política partidista se extendería a una democracia social con justicia, materializada en una elevación de la calidad de vida en el mundo micro y, particularmente, en mejores condiciones para las familias de los mexicanos que se encuentran dentro del 40 por ciento de la población pobre en México.

Igualmente, la democratización adquirirá un nuevo sentido si el bienestar en el hogar y en las unidades de producción, distribución y servicios fueran producto del pleno ejercicio del ciudadano de sus derechos y obligaciones en el trabajo y en el hogar, así como también en educación, salud, vivienda, alimentación y cultura.

Éste es sin duda el futuro deseado: un Estado compensador democrático al lado de ciudadanos plenos de derechos y obligaciones y una búsqueda conjunta de consenso y con máximas garantías de legitimidad, para lograr el equilibrio a favor del mundo micro, donde trabaja y vive la mayoría de la población mexicana. Para lograr estos objetivos, sin duda alguna es necesario activar algunas reformas profundas y serias al sistema mexicano; principalmente las que hacen referencia a los procedimientos del poder político, es decir, a la democracia.

De los aparentes equilibrios reformistas

Una de las estrategias más notables de los gobiernos mexicanos en la era posrevolucionaria ha sido el constante ajuste sexenal sobre la vida de México. La estrategia reformista de los gobiernos federales ha sido coherente, sólo en este sentido, con las necesidades propias de los ciclos del comportamiento de los indicadores internos del país y de aquellos que provienen del exterior.

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976, ajustó los tiempos hacia la izquierda para configurar canales de salida a las presiones sociales nacidas a partir del movimiento de 1968; con ello aceleró los tiempos políticos. Posteriormente, el gobierno de José López Portillo, 1976-1982, concentró su quehacer gubernamental en la reforma política, como un mecanismo de poder para equilibrar los graves rezagos económicos que había creado el "milagro mexicano" y el modelo de desarrollo estabilizador.

Más adelante, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, se caracterizó por ser un sexenio sumamente pragmático, en gran parte concentrando en la actividad de reformas administrativas, la reforma de gobierno, donde los procesos de ajuste a empresas estatales y paraestatales tienen su principal origen en estos años.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, fue un sexenio dominado indiscutiblemente por la reforma económica; la economía, los contextos globalizadores y la profundización de la modernización presidencialista definieron un método de gobierno, tanto desde la práctica estatal como en los cambios constitucionales, algunos de éstos radicales: se congeló relativamente a la política porque la atención y las energías se concentraron en la economía.⁸

⁸ Existe una amplia discusión respecto a los movimientos geométricos que el sistema político mexicano realiza a través del Poder Ejecutivo, del presidente. Para un excelente resumen de estos movimientos sexenales se recomienda el texto de Guillermo Samperio, *¿Por qué Colosio?*, editorial Océano, México, 1995.

La entrada en operación del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLC) entre Estados Unidos, Canadá y México, junto con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional fue la culminación del sexenio pasado. Estos dos hechos seguramente implicarán no sólo la regulación tripartita del comercio exterior por parte del TTLC, sino una apertura política al filo de la navaja dirigida hacia el cambio sexenal del año 2000.⁹

Sin duda alguna, el ciclo inmediato para un futuro a corto y mediano plazos se establece ahora vía la reforma social. Es esta área, la social, la que más ha sufrido en el desarrollo de las reformas económicas y políticas.

Hemos insistido que la democracia en México debe tener como valor máximo la posibilidad de realizar las reformas al sistema. En efecto, la reforma social implica practicar tanto las reformas políticas y administrativas pero, principalmente, se trata de hacer referencia a las reformas económicas para revertir los efectos de los ajustes monetaristas.

En efecto, el predominio de la reforma social sobre la económica, que es nuestra hipótesis prospectiva, implica reconocer que el mercado libre por sí mismo tiende a una distribución del valor agregado a favor de los monopolios y a la recreación del dinero por el dinero mismo y, que por lo tanto, genera mayor desigualdad social en virtud de los altos niveles de especulación financiera.

Una reforma social sin un Estado democrático fuerte, sólido, y sin mecanismos de consenso y participación ciudadana no es posible llevarla a cabo, a menos que los mecanismos autoritarios sean explotados al máximo.

⁹ Para una mayor comprensión, al estilo periodístico, del amarre entre el surgimiento del EZLN y el Tratado de Libre Comercio en el contexto de los datos del sexenio pasado de Carlos Salinas de Gortari, puede consultarse a Andrés Oppenheimer: *México: en la frontera del caos*, editorial Javier Vergara, México, 1996. El texto y el título son realmente exagerados para el nivel de los conflictos existentes en México, pero es una buena versión periodística de nuestros tiempos, aunque sólo desde el punto de vista del propio periodismo, no más.

Esto último es inviable en México, precisamente porque la reforma política, principalmente la propuesta en 1996, invalida de muchas maneras las estructuras directamente autoritarias que en ciertos momentos han caracterizado al gobierno mexicano. En otras palabras, esto significa que la reforma política deberá seguir avanzando, con todas sus naturales contradicciones, hacia la búsqueda de un ajuste de cuentas de la sociedad con los partidos y de éstos sobre las tres instancias de gobierno: ejecutivo, judicial y legislativo, para tener la capacidad de renovar las relaciones entre los tres órdenes de gobierno tanto del federal, como de los estatales y municipales, así como entre éstos con la ciudadanía mexicana.

También la reforma administrativa puede ser reutilizada en cuanto que la reforma social necesita aparatos e instituciones capaces de responder a la propia dinámica de la sociedad, principalmente en cuanto a la calidad de la respuesta gubernamental a las demandas de los ciudadanos, de las empresas y de las organizaciones sociales y civiles.

Aquí la clave del asunto reside en profundizar y tomar más en serio la participación ciudadana tanto en los temas públicos -generales, nacionales e internacionales- como en los asuntos particulares, estatales y locales.

En otras palabras, la democracia electoral deberá ir tomando forma hacia la democracia social que es una herramienta indispensable para que la reforma social no se implante con esquemas autoritarios.¹⁰

Por lo tanto, el tema y la práctica de la democracia social es, seguramente, un elemento detonador para avanzar hacia mejores niveles de vida, puesto que la democracia electoral por sí misma no garantiza en absoluto ningún avance en términos económicos y mucho menos de bienestar social. Por eso, apostar las energías del país a la democracia electoral nos parece insustancial si no van acompañadas de proyectos con impactos positivos en la población.

¹⁰ Un tema que despierta mucha polémica es aquel que intenta definir "la forma del gobierno mexicano". La caracterización del gobierno mexicano, es pues, el tema básico de los estudiosos del sistema político del país. Un excelente libro al respecto es el de Lorenzo Meyer, intitulado *Liberalismo autoritario*, editorial Océano, de la Serie "Con una cierta mirada", México, 1996.

Dicho de manera fría: mientras la democracia electoral se practique y se entienda como un cambio de grupos que ya están constituidos en el sistema político y de funcionarios y discursos que en poco se distinguen entre sí, sólo será en beneficio para los nuevos partidos y grupos que llegan al poder gubernamental.

Por lo tanto, pasar de la democracia electoral a la social se convierte en una demanda urgente y en una apuesta al futuro democrático del país. Los ajustes económicos provocados por las crisis vuelven a resaltar la importancia democrática de la reforma social ¹¹ como la mejor salida a las graves situaciones de la población mexicana, específicamente la deteriorada calidad de vida de la clase media y de la población en extrema pobreza.

La democracia electoral tendrá sentido real para la población en la medida que implique claros y sustanciosos formatos de conducir el gobierno, ya sea en el orden municipal, en el estatal y, fundamentalmente, en el federal con miras a un mejoramiento a corto plazo del nivel de vida poblacional.

Este sentido real, mayoritario, de la democracia electoral es posiblemente realista si el esfuerzo gubernamental se encamina hacia una reforma social que contenga un ajuste de cuentas con la reforma económica neoliberal, con la reforma administrativa pragmática y con la reforma política inconclusa.

El desarrollo reciente de la economía mexicana y la evolución del sistema político mexicano han implicado algunas regresiones, sin negar muchos avances, que tienen que volver a ser temas nacionales. Entre los elementos más regresivos que podemos encontrar destacan dos: la concentración

¹¹ Tanto las personas como las sociedades tienen momentos de oportunidad de máximo rendimiento; cuando esas oportunidades no son tomadas en cuenta, se dice que se perdió la coyuntura de avance. Algo así parece sucederle a México durante 1994. Los artículos de Carlos Ramírez, muchos de ellos publicados en su libro *Cuando pudimos no quisimos*, editorial Océano, México, 1995, demuestra cómo se han perdido aquellas oportunidades para hacer de la reforma social un mecanismo mexicano de mejoramiento poblacional, no solamente económica y políticamente, sino también, por qué no decirlo, moral y éticamente.

económica del país y la centralización política de los gobiernos desde el Poder Ejecutivo.

La concentración económica se da en dos formas: vertical y horizontal. En la primera se hace referencia a la concentración de la riqueza en unas cuantas familias y grupos y, en la segunda se hace referencia a la concentración territorial y regional. La concentración vertical, que es medida tradicionalmente por la distribución del ingreso nacional por grupos, ha resultado regresiva y cada vez está generando mayores problemas al desactivar la motivación económica en la población.

En la medida que el Estado se retira de áreas de apoyo a la población y en tanto que los precios de los bienes y servicios públicos se aplican con carácter mercantil, en esa misma medida el ingreso de la población empieza a deteriorarse pues no hay una legítima sustitución de la disminución del egreso público hacia la población por un aumento del ingreso familiar.

La única manera de revertir este despojo al bienestar es devolviendo capacidad adquisitiva e ingresos necesarios a la población para que de esta forma el retiro del Estado en áreas de bienestar pueda ser sustituido por relaciones de oferta y demanda en términos de mercados libres y realmente competitivos.

La concentración del valor agregado en México es ahora una de las peores distribuciones del ingreso, según estadísticas mundiales.

Esta situación requiere cambiar desde la base el proceso económico del país a través de dos medidas: el impulso efectivo, no demagógico, a la micro y mediana empresa y la estabilización de los precios, tanto del sector público como del privado, y el desarrollo del campo hacia la agroindustria y a la producción campesina para restituir el poder adquisitivo de los sueldos y salarios y aumentar el empleo realmente remunerativo en las poblaciones económicamente activas.

Estas medidas, a su vez, requieren desburocratizar la actividad económica en la industria, en el comercio, en los servicios y en la producción agrícola, tanto para las empresas y organizaciones productivas, como para las personas físicas, como también regularizar de diferente manera a las diversas formas de la actividad económica del mercado que hoy se encuentran totalmente desreguladas, como las bolsas de valores.

Las empresas nuevas, tanto privadas, sociales como públicas, deberán contar con "ventajas fiscales" frente a las empresas ya constituidas, y las empresas pequeñas y medianas deberán tener algunas ventajas fiscales, hacendarias y de reglamentación frente a las grandes empresas, principalmente las transnacionales.

La clave de la reforma social sobre la concentración es superar el trato igual a situaciones desiguales y disparejas, puesto que esta actitud sólo ha generado una mayor desigualdad tanto en las poblaciones como en las regiones del país.

La concentración económica, poblacional y territorial, y la centralización política en México han respondido tradicionalmente a la visión de los poderes privados y públicos para favorecer lo grande a expensas de lo pequeño, lo macro a expensas de lo micro. En gran medida responden también a la obsesión de entrar al primer mundo y otro tanto porque lo grande aparece con mucho mayor éxito que lo pequeño.

Hay que insistir que tratar igual a los desiguales es recrear con mayor profundidad la misma desigualdad que supuestamente se trata de aminorar y disminuir y, por lo tanto, es una actitud sumamente antidemocrática. No es casual que la federación sobredetermine a las entidades federativas, y que éstas hagan lo mismo con los municipios. No es casual que las grandes cadenas comerciales sustituyan a las empresas comerciales medianas, y que las grandes industrias absorban a las pequeñas.

La concentración económica debe detenerse y revertirse; la única manera que vemos para hacerlo de un modo transparente y legitimado es a través de una reforma social que regule de forma desigual a las macroempresas

frente a las microempresas, a los desposeídos frente a los poseedores, a la riqueza exagerada frente a la máxima pobreza.¹²

Porque ya no es tolerable que el 40 por ciento de la población mexicana viva abajo de los límites de la pobreza, de los llamados mínimos de bienestar, mientras que menos del 1 por ciento tenga, posea y controle alrededor del 50 por ciento del valor agregado que la economía mexicana genera con el esfuerzo de alrededor de 30 millones de trabajadores.

La desconcentración económica es necesaria para que la reforma social tenga capacidad económica y pueda responder a los fuertes rezagos generados por la reforma económica en cuanto a los índices de bienestar y del poder adquisitivo de la población.

En términos de coherencia, la concentración económica se ha acompañado de la centralización política, que es un producto histórico en México que en cierta forma coadyuvó a la estabilidad nacional. Ahora es ya un obstáculo a las potencialidades tanto de los grupos organizados como a la creatividad regional y local de las poblaciones para plantear sus propias soluciones a sus propios problemas.

La centralización llega a su máximo nivel en las regulaciones federales que llegan al exceso de anular toda autonomía a los estados y a los municipios. Excesos que responden a las redes de un sistema presidencialista casi sin contrapeso alguno: la subordinación incondicional tanto del Congreso como del Poder Judicial crea una monopolización en la toma de decisiones en el Ejecutivo.

La más clara manifestación de la centralización política es su gran capacidad para reproducirse en las entidades y de los ayuntamientos: la subordinación de los congresos locales al Ejecutivo estatal y la subordinación de los cabildos al presidente municipal no es más que una manifestación y reproducción a escala del presidencialismo mexicano.

¹² Carlos Fuentes propone que "Lo paradójico de la situación...(mexicana)... es que, en muchos casos, las soluciones exitosas de ayer crearon los urgentes problemas de hoy", en su libro *Nuevo tiempo mexicano*, editorial Aguilar, México, 1994. p. 72.

Pero el problema no termina en el presidencialismo, que más bien deberíamos llamar hiperejecutivismo, pues este formato de gobierno se queda rezagado frente al crecimiento de la pluralidad social y política, así como a la diferenciación regional del país.

Esto implica simplemente que el hiperejecutivismo se convierte con el tiempo en una estructura cada vez menos productiva y eficiente para resolver los múltiples problemas del país, muchos de los cuales son simplemente regionales y locales, pero adquieren una dimensión nacional, a veces totalmente innecesaria, al tener que plantearse frente al Ejecutivo nacional.¹³

La reforma social debe mirar no sólo al pago de los costos de los ajustes económicos neoliberales, sino a darle salida a las presiones, rezagos y demandas de la población a través de la descentralización política cuya base material sólo puede ser la desconcentración económica.

Democracia para reformar a la sociedad

La reforma social deberá sustentarse en la desconcentración y en la descentralización; para lograrlo urge delimitar los terrenos de la acción gubernamental a fin de hacer más eficiente, flexible y expedita la acción pública y crear más espacios de acción y pensamiento para la misma sociedad.

En este sentido, y por decirlo de alguna manera, los temas nacionales e internacionales deberán encuadrarse en el gobierno federal; los problemas regionales en los gobiernos estatales y los temas municipales en el

¹³ Pensamos que el hiperejecutivismo no es más que la expresión más acabada del poder antidemocrático, políticamente hablando. Es decir, aunque los gobernantes pueden asumir el poder de manera democrática, electoralmente hablando, ello no es garantía de que no existan aplicaciones metaconstitucionales del mismo Poder Ejecutivo. Para una mejor comprensión del fenómeno del presidencialismo mexicano y lo que implica para el mismo Estado, recomendamos la lectura del texto *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*, de Federico Reyes Heróles, Fondo de Cultura Económica, Serie "Política y Derecho", México, 1986.

Ejecutivo del ayuntamiento. Se necesita un esquema sencillo y sumamente operativo dada la complejidad de problemas que ahora enfrenta México.

Liberalizar el terreno político es coherente con la liberación y la desburocratización de la economía. Pero no es posible aplicar esquemas de mercado a la política, pues aquí no se trata de bienes y servicios sino de responsabilizar a los gobiernos de sus sociedades y a los partidos de los funcionarios.

La urgente redefinición de funciones y atribuciones entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, correspondería a una apertura en la toma de decisiones y a una manifiesta intención de los gobiernos a guiarse por mecanismos de costos y beneficios sociales y no sólo por costos-beneficios utilitarios y mercantiles.

El Estado es la institución mejor capacitada y de mayor responsabilidad para transferir recursos de una región a otra, de un grupo social a otro, de empresas con ventajas competitivas a empresas sin ellas.¹⁴ Por eso las reformas realizadas en los sexenios pasados, la política, la administrativa y la económica, deberán subordinarse y retomarse bajo una visión social.

La descentralización política es necesaria para que la reforma social no encuentre grandes obstáculos en los intereses creados por varios años de acciones macros: reivindicar lo microregional se convierte en el mejor instrumento de la descentralización política que es gemela de la desconcentración económica.

Por lo tanto, la reforma social deberá mirar no sólo a los grandes problemas y rezagos nacionales, sino a las pequeñas soluciones y a las microrespuestas. Las ventajas competitivas deberán crearse con base en la capacidad de la población más que en el sustento de nuestros recursos materiales: el futuro requiere contar no sólo con recursos naturales, sino

¹⁴ Estas funciones estatales son aceptadas por teóricos protocapitalistas y neoliberales radicales como Peter F. Drucker; de manera especial se recomienda la lectura de la segunda parte de su más reciente libro *La sociedad post capitalista*, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1994.

con óptimas condiciones de capacitación, destreza y organización social, basadas en la educación perpetua.¹⁵

Para lograr este objetivo se requieren buenas condiciones de vida y elevados índices de educación, pero principalmente adecuados niveles de bienestar tanto para los grupos poblacionales como en las regiones de México.

Por eso, la reforma social requiere concentrar las energías gubernamentales en la población; la que vive en localidades, en las colonias de las ciudades, la que trabaja en las pequeñas y medianas empresas, población que constituye el 90 por ciento de las unidades económicas y en la cual se concentra más del 80 por ciento de la población económicamente activa.

La reivindicación de la vida micro es urgente porque los ciclos de la reforma política, administrativa y económica la subordinaron y la empobrecieron; marginándola de los indicadores del desarrollo y del bienestar social. La reforma social, que es antes que nada democrática, es pues una demanda histórica para conservar lo bueno que hasta ahora se ha logrado, eliminando y superando lo malo que aún tenemos.

Una vocación de reformas democráticas, basada en una estructura electoral completa y ciudadanizada, favorecería elevar los índices de la calidad de vida de los mexicanos al sustentarse en la reivindicación del recurso humano, subordinando los factores materiales y financieros o, por lo menos, regularizándolos, para que no sigan deteriorando la calidad de vida de la población, como ha sucedido desgraciadamente en los últimos años de la vida nacional.

¹⁵ *Ibidem*. La ventaja competitiva genera hoy en día el valor agregado del conocimiento. Con esta hipótesis de trabajo, Drucker se ha convertido en uno de los más lúcidos expositores sobre las nuevas configuraciones, tanto económicas como políticas, de las sociedades modernas capitalistas.

Bibliografía

- Antaki, Ikram. *Segundo Renacimiento*. México, Joaquín Mortiz, 1992.
- Castañeda, Jorge G. *Sorpresas te da la vida*. México, Aguilar, 1994.
- Cerroni, Umberto. *Reglas y valores en la democracia*. México, Alianza editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1989.
- Chomsky, Noam y Heinz Dieterich. *La Sociedad Global*. México, Joaquín Mortiz, 1995.
- Drucker, Peter F. *La sociedad post capitalista*. Colombia, Norma, 1994.
- Fuentes, Carlos. *Nuevo Tiempo Mexicano*. México, Aguilar, 1994.
- Gobierno de la República Mexicana, Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- Hermet, Guy, Alain Rouquié y J. J. Linz. *¿Para qué sirven las elecciones?* México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Ibarra, David. *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Lechner, Norbert. *Los patios interiores de la democracia*. Chile, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del centro*. México, Universidad Veracruzana, 1991.
- Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario*. México, Océano, 1995.
- Oppenheimer, Andrés. *México: en la frontera del caos*. México, Javier Vergara Editor, 1996.

Ramírez, Carlos. *Cuando pudimos no quisimos*. México, Océano, 1995.

Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Schettino, Macario. *Para reconstruir México*. México, Océano, 1996.

Schwartz, Rami. *El ocaso de la clase media*. México, Planeta, 1994.

Welti, Carlos (coord.). *Dinámica demográfica y cambio social*. México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 1996.



Raíz Toluqueña



Esencia Matlaltzinca

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL CAMBIO FRENTE A LAS NUEVAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES

*José Juan Sánchez González**

Proemio

El mundo está cambiando vertiginosamente en las últimas tres décadas del siglo XX. La velocidad de estas transformaciones y la complejidad de los efectos que ha producido en la humanidad apenas empiezan a ser estudiados. Vivimos una época de cambios radicales en demografía, ciencia y tecnología, conciencia y cultura, comunicaciones, configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, regímenes y valores. Tales discontinuidades en estos y otros aspectos de la existencia humana, crean nuevas perturbaciones que deberán afrontar los Estados y en particular, la administración pública del cambio. En este contexto, el papel de la administración pública es fundamental para dar rumbo y dirección a los cambios actuales. “La Administración Pública atraviesa una etapa de tensas transformaciones. Trata de responder a muchas fuerzas frecuentemente conflictivas que proceden de un medio complejo, cuando no turbulento”.¹

Heráclito, cuya obra data aproximadamente del año 500 A.C., advirtió que todo está en continuo proceso de cambio y movimiento. Sin embargo, a lo largo de la historia de la humanidad, por lo general los cambios se han realizado con lentitud; la condición humana ha permanecido estable durante largos periodos, interrumpidos por

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; actualmente es Subdirector de Gestión Paraestatal en la Unidad de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal Mexicano.

¹ Waldo, Dwight. *La Administración Pública del cambio social*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974. p. 16. A pesar de que esta obra fue escrita en la década de los setenta, sigue siendo vigente y puede considerarse actual en cuanto al papel que la administración pública debe representar en un ambiente turbulento, complejo y cambiante.

violentas convulsiones.² El término *transformaciones* ilustra la variedad, tanto en la naturaleza como en el contenido de los cambios que se están produciendo. Un rasgo de ellos es su carácter global en las transformaciones. Aunque se pueden identificar fenómenos similares en todo el mundo, difieren notablemente por su naturaleza, grado y orientación, entre distintos medios sociales y culturales.

Hay quien sostiene que nos encontramos en una crisis de los mapas.³ El mapa es una construcción simbólica que mediante determinadas coordenadas delimita y estructura un campo como si fuera la realidad. La representación simbólica de la realidad tiene una finalidad: el mapa nos sirve de guía, de orientación. Un rasgo crucial de nuestra época es la erosión de los mapas.

“Tras la crisis de los mapas ideológicos hay un reordenamiento de las claves interpretativas mediante las cuales hacemos inteligibles los procesos sociales. Se aprecia una erosión de los mapas cognoscitivos; los esquemas familiares con sus *distancias* entre política y economía, Estado y sociedad civil, público y privado, etcétera, pierden valor informativo”.⁴

Existe un proceso de crisis de los mapas ideológicos hacia la descomposición de los mapas cognoscitivos. Su reconstrucción implica repensar las dimensiones de espacio y tiempo en que se inserta la política y por supuesto la administración pública. Desde su origen moderno, la administración pública fue definida por Woodrow Wilson como el gobierno en acción, como la parte más visible del gobierno. Esta definición acentúa el carácter dinámico, activo y participativo con el que la actividad del gobierno contribuye a los fines del Estado. Por ello, la administración pública frente a un complejo contexto de transformaciones mundiales, nacionales y locales, puede incidir de manera dinámica a que la transición actual, sea menos turbulenta y, al

² Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México, F.C.E., 1996. p. 25.

³ Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. México, IFE, 1997. Serie Conferencias Magistrales No. 1. p. 12.

⁴ *Ibid.* p. 15.

mismo tiempo, a mejorar la capacidad de gobierno en los asuntos públicos.

De antiguo, la administración pública fue un factor determinante para conjugar grandes esfuerzos en obras monumentales como fueron la construcción y edificación de las pirámides de Egipto, de la Muralla China, las majestuosas edificaciones romanas, obras hidráulicas y caminos, entre otras. La administración pública a través de la historia ha tenido un carácter de adaptabilidad excepcional. Cuando fue requerido su crecimiento y expansión en su esfera de competencia, el aparato gubernamental creció para alcanzar los grandes propósitos del Estado. Asimismo, cuando tuvo que reducirse y achicarse para cumplir los limitados propósitos estatales de las tendencias neoconservadoras disminuyó su intervención, no sin oponerse a estos redimensionamientos.

Este artículo pretende, en primer lugar situar a la administración pública como campo del conocimiento que tiene por objeto de estudio una actividad dinámica, activa, flexible y adaptativa a la actividad organizada del Estado. En segundo lugar, describe de manera sucinta las nuevas transformaciones del mundo actual y en ese sentido, en tercer lugar, determina aquellos campos donde la administración pública deberá realizar profundas transformaciones. Por último, establece algunos perfiles de la administración pública del cambio que será necesario asumir en el próximo milenio para enfrentar con éxito dichas transformaciones.

1. La administración pública: una red activa, dinámica, flexible y adaptativa

Para Woodrow Wilson la administración pública es un campo de estudio que puede identificarse y delimitarse de otros campos de las ciencias sociales:

“La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo”.⁵

La administración pública -decía Wilson- es el lado práctico o comercial del gobierno ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y de acuerdo con los deseos y necesidades del público tanto como sea posible. Mediante la administración pública, el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad, que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer y que son fundamentales para la estabilidad, armonía y expansión de las sociedades.⁶

Una definición de administración pública que hace énfasis en el aspecto dinámico y en las interrelaciones institucionales con otros participantes, es la que sugiere Dimock:

“La administración pública ocupa el *centro de una red* compuesta por las diversas y recíprocas relaciones de los ciudadanos, del Estado, de la sociedad y sus valores, de la economía y su desarrollo, etc. El ciudadano y el futuro empleado gubernamental deben aprender por igual a tener un claro concepto de estas relaciones, así como su valor y alcance, porque constituyen la síntesis de lo que es la administración pública”.⁷

Dimock afirma que una de las más importantes relaciones de la administración pública tiene lugar, en el punto en que el individuo y el gobierno entran en contacto, cuando los controles y servicios públicos son materia de realización y disfrute. Al mismo tiempo, existen otras instancias como el propio Estado que determina los fines que la

⁵ Wilson, Woodrow. “Estudio de la Administración”, en Waldo, Dwight, *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México, Trillas, 1985. p. 85.

⁶ Dimock, Marshall E. y Dimock, Ogden Gladys. *Administración Pública*. México, UTEHA, 1967. p. 3.

⁷ *Ibidem*. Las cursivas son mías.

administración pública debe alcanzar, así como la sociedad que demanda bienes y servicios para su convivencia humana.

La administración pública está determinada por el grado de desarrollo económico del Estado. La sociedad es un organismo compuesto de elementos constantes y temporales, los cuales responden a situaciones también coyunturales. La administración pública debe ser instrumento para resolver los problemas de la nación; a mayores y más complicados problemas mayor progreso y adaptación a ellos, para conservar su lugar predominante.⁸ La administración pública es una serie interminable de eslabones que comienza con la definición de problemas y el establecimiento de metas; vienen enseguida en orden ascendente problemas de organización, ejecución, control y evaluación; cada paso es indispensable para el éxito de cada uno de los eslabones en su conjunto.

La administración pública puede ser considerada como una “red” de interrelaciones institucionales y públicas. En su campo de acción ocurren las transformaciones más importantes de la sociedad moderna y es a partir de ella misma, que se llevan a cabo los cambios y las reformas administrativas más profundas. Cualquiera de estas relaciones puede afectar el desarrollo y equilibrio administrativo de la administración pública. En la medida que la administración pública sea concebida como una actividad dinámica y activa con la que cuenta el Estado para lograr sus fines esenciales y que como tal, funciona como una amplia red de relaciones interinstitucionales, es probable que pueda comprenderse mejor como un mecanismo vital para la propia supervivencia y consolidación del aparato estatal.

⁸ *Ibid.* p. 9.

2. Las nuevas transformaciones del mundo actual

Una de las características del mundo actual en las dos últimas décadas del siglo XX, puede definirse como una era de incertidumbre. A partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la Unión Soviética en 1991 como baluarte de su organización socialista.⁹ El efecto inmediato fue la reincorporación de las cinco provincias que constituían la antigua República Democrática Alemana (Alemania Oriental) al régimen democrático de la Alemania Occidental, la liberación de los países bálticos y la recuperación de identidades políticas por las naciones de Europa Oriental, antes bajo el dominio de la URSS.

Cambios inéditos de enorme amplitud y gran profundidad recorren el mundo hacia finales del siglo XX transformándolo estructuralmente, en un contexto mundial marcado por la incertidumbre. El siglo XXI se iniciará como el siglo dominado por la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones revolucionadas, la informática, la robótica y las nuevas líneas de trabajo en producción de materiales que reemplazan a las materias primas tradicionales.¹⁰

La transformación actual puede ser considerada en tres planos: en un primer plano, de globalización (económica, tecnológica, de estilos de vida y de los circuitos de comunicación) de una creciente segmentación en el interior de cada sociedad. Un segundo rasgo sobresaliente es el desplazamiento del Estado por el mercado como motor del desarrollo social, dando lugar a una verdadera sociedad de mercado en nuestros países. Por último, cabe destacar el nuevo clima cultural habitualmente resumido bajo la etiqueta de *posmoderno*.¹¹

⁹ Urquidí, Víctor L. *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la sección mexicana del Club de Roma*. México, F.C.E., 1996. p. 19.

¹⁰ Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado*. México, INAP-F.C.E., 1994.

¹¹ Lechner, Norbert. *Op. cit.* pp. 9-10.

Algunas de las transformaciones más importantes ocurridas en el mundo, que afectan la naturaleza y el papel de la administración pública contemporánea, son: la reducción de los gastos militares, la creación de los bloques económicos, el deterioro ambiental, la economía mundial y el desarrollo, el crecimiento demográfico, la pobreza y los cambios en la frontera de lo público y lo privado. Revisemos sus aspectos más significativos que tienen incidencia en las grandes transformaciones actuales.

2.1. Reducción de los gastos militares

A la caída del Muro de Berlín y el régimen comunista de la Unión Soviética se previó una reducción significativa en los gastos militares. Uno de los efectos del fin de la guerra fría ha sido la desmilitarización que comprende la desnuclearización, la reducción de los presupuestos de defensa y de los gastos en armas convencionales.

Se ha iniciado una reducción moderada de los presupuestos de defensa. Entre 1983 y 1993, los países miembros de la OTAN redujeron la proporción de su gasto militar respecto a su PIB de 4.8 a 3.6% y la relación de dicho gasto y el total de egresos de sus gobiernos centrales disminuyó de 14.6 a 10.9%. En esos totales, las proporciones que corresponden a los Estados Unidos bajaron de 6.3 a 4.7% del PIB y de 25.5 a 20.1% del total de sus egresos totales. Mientras que los países de Europa Occidental también redujeron la proporción de sus gastos militares, en el mismo periodo de 3.4 a 2.6% del PIB y de 8.4 a 6.1% de sus egresos totales. Estimaciones en las reducciones de los países que integraban el Pacto de Varsovia fueron más intensas, de 12.1 a 7.6% del PIB y de 43.5 a 15% de sus egresos.¹²

En la reducción de gastos militares, se han desarticulado algunas partes de los sistemas defensivos basados en el poder nuclear y lo mismo sucede en armas convencionales, que han sido disminuidas o

¹² Urquidi, Víctor L. *Op. cit.* p. 26.

eliminadas. Sin embargo, esta reducción, el desempleo de efectivos de las fuerzas armadas, la reubicación del personal técnico, la reestructuración de industrias o parte de ellas, así como los cambios en el comercio internacional de armas aún no se traduce en la ampliación de programas sociales para generar mayor bienestar humano como era de esperarse.

2.2. Creación de bloques económicos

Se han formado importantes nuevas zonas de libre comercio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, otras de diversos grados de avance en América del Sur y el sureste de Asia. Destaca por sus propósitos, proceso y coherencia interna la creación de la Unión Europea que representa los intereses comunes de sus miembros en la economía mundial. A partir de la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, con sus sucesivas ampliaciones -hoy a 15 miembros en la Unión Europea- mediante el Acta Única de 1987 para crear el mercado único, así como el Tratado de Maastricht de 1991 para conformar el Espacio Económico Europeo que permita lograr la convergencia de las políticas económicas nacionales en sus principales aspectos, se ha intensificado la tendencia a fomentar agrupamientos económicos y comerciales de carácter regional.¹³

Por su parte, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se ha creado después de ocho años el Mercosur, con las principales características de un mercado común. También fue firmado el Pacto Andino entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, establecido como zona de libre comercio originalmente en 1962 (del que Chile se retiró) ha avanzado en su concepción pero aún no en sus aspectos operativos. México por su parte firmó un tratado de libre comercio con Chile y ha realizado intentos de acercamiento con Colombia y Venezuela, así como con Costa Rica y otros países centroamericanos.

¹³ *Ibid.* p. 39. A la Unión Europea se han agregado Austria, Suecia y Finlandia, y se han firmado acuerdos de asociación parcial con otros países europeos.

En Asia, el agrupamiento entre los países que componen el ASEAN (Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia), después de varios años de crecientes relaciones comerciales y económicas han dado pasos para la creación de un mecanismo formal de cooperación económica. En ese sentido, se perfila un acercamiento comercial en materia comercial y de inversiones entre Japón, Australia y Nueva Zelanda y, a través del Pacífico, con Canadá, los Estados Unidos, México, Chile y Perú, al promover la Asociación para la Cooperación en el Pacífico (APEC) y el Consejo de Cooperación Económica en el Pacífico.

La suscripción y puesta en marcha en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre los Estados Unidos, Canadá y México, constituye el proyecto más audaz para crear una zona de libre comercio entre dos países de alto nivel de *industrialización, caracterizado por los más elevados niveles de producto per cápita* y uno de nivel intermedio, como es México, cuyas asimetrías con los primeros son sumamente marcadas.¹⁴

2.3. Deterioro ambiental

Cada vez es mayor la conciencia de que el planeta experimenta un deterioro ambiental creciente en todos los órdenes, que pudiera llegar a ser irreversible y probablemente, catastrófico.¹⁵ Las consecuencias ambientales del desarrollo industrial y de ciertas formas de producción agropecuaria no se habían reconocido sino de manera mínima y cualquier medida de protección al ambiente era vista en las esferas productivas como un costo adicional que no podría absorberse.

¹⁴ A instancias de Estados Unidos se ha considerado también admitir al TLCAN a Chile y posiblemente a otros países latinoamericanos con los que México ha firmado acuerdos comerciales.

¹⁵ *Ibid.* p. 25. En 1972 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano recogió las principales preocupaciones de los gobiernos, las comunidades científicas y ciertos grupos de la sociedad civil sobre la problemática ambiental que se habían expresado durante los años setenta.

Ante el continuo deterioro, la Asamblea General de las Naciones Unidas promovió la creación en 1984 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, hoy conocida como la Comisión Brundtland, que elaboró en 1987 el informe titulado *Nuestro futuro común*, el cual se planteó la idea y la meta de alcanzar, en el ámbito global, regional y nacional, el llamado *desarrollo estabilizador*.¹⁶ Posteriormente, en 1992 la Conferencia de Río de Janeiro consagró el concepto de desarrollo sustentable,¹⁷ emitió una Declaración de Principios suscrita por todos los países participantes, aprobó un conjunto de recomendaciones contenidas en un documento denominado Agenda 21 y sometió a la aprobación de los Estados miembros los convenios internacionales de Cambio Climático, Biodiversidad y Protección Forestal, entre otros.

La protección de la capa de ozono, la emisión de carbono resultante de la combustión de carbón, petróleo y gas, así como la pérdida de la biodiversidad son grandes temas que deberán atacarse en el próximo siglo. El deterioro ambiental a todos los niveles ha adquirido características cada vez más graves y la reversibilidad de los fenómenos no será tarea sencilla y, en algunos casos, imposible, por lo que la administración pública en el ámbito nacional e internacional tiene un papel muy importante para la protección del medio ambiente.

2.4. Economía mundial y desarrollo

La economía mundial ha comenzado a cambiar en las últimas tres décadas. Según la Organización de las Naciones Unidas, el PIB global había aumentado a una tasa media de 2.8% durante el decenio 1981-

¹⁶ Antes ya se había creado en las Naciones Unidas un programa multilateral conocido como el PNUMA, con recursos limitados para apoyar acciones y proyectos de mejoramiento ambiental, para crear una conciencia de protección al ambiente en el ámbito internacional.

¹⁷ El desarrollo sustentable no es sólo aquel que conserva para las generaciones futuras los recursos naturales de que dispone el planeta. El desarrollo sustentable es una meta a plazos mediano y largo que supone la adopción gradual pero intencionada de nuevos paradigmas del crecimiento y el desarrollo, tanto económicos como sociales, de las sociedades nacionales y del conjunto de éstas.

1990, se redujo en los años subsiguientes a 0.4 y 0.7% en 1991 y 1992, con una leve recuperación a 1 y 2.6% en 1993 y 1994. Para el año de 1995 tuvo un aumento de 2.75% y en 1996 fue de 3%.¹⁸

Las tasas de crecimiento económico de los países desarrollados fueron de 0.8 y 1.5% en 1991 y 1992 respectivamente, y de 1 y 2.9% en 1993 y 1994 (en comparación con una media de 2.8% durante el decenio 1981-1990, de 5% en los años sesenta y 3.5% en los setenta). Este grupo de naciones representa alrededor de 70% del PIB global, de manera que su disminución en el crecimiento repercutió en el resto del mundo y en el volumen del comercio internacional. Entre 1991 y 1992 el comercio mundial había registrado un aumento anual promedio de 5.5%, en tanto que en 1993 fue apenas del 3.9%.

El grupo de los países denominado como de “economías en transición” registró descensos anuales desde 1990, con un máximo de -15.5% en 1992 y todavía -8.6% y -9.9% en 1993 y 1994, respectivamente. Su impacto en el comercio mundial todavía sigue siendo marginal. Mientras que en los países en desarrollo los incrementos del PIB fueron de 3.4 y 4.9% en 1991 y 1992, y de 5 y 5.4% en 1993 y 1994 (comparado con 3.1% en 1981-1990). En conjunto el de los países en vías de desarrollo representa sólo 20% del PIB global, determinado por unos cuantos países de Asia (China y algunos de la ribera occidental del Pacífico) y América Latina (Brasil, México y Chile). Los países en desarrollo efectúan alrededor del 25% de las exportaciones mundiales: las de América Latina constituyen sólo el 4%. Por último, en las naciones de menor nivel de desarrollo sobre todo en África, el incremento del PIB quedó rezagado tanto en el periodo 1981-1990 como en los años anteriores. En 1993 alcanzó apenas el 0.5% y en 1994 el 2.1%, para 1995 fue del 3%.

En lo relativo al desempleo, en Canadá, Francia, la Gran Bretaña, Italia y otros países industrializados el desempleo ha excedido en los últimos años 10% de la PEA y en algunos ha llegado al 20%. En 1994,

¹⁸ *Ibid.* p. 30. Las cifras económicas de este apartado están tomadas de esta fuente.

sólo los Estados Unidos pudieron reducir el desempleo a una tasa tolerable del 6.2%, quedando como caso especial el de Japón con 3%.

Los países en vías de desarrollo desde mediados de los ochenta, han visto disminuir los precios reales de sus productos básicos de exportación, incluido el petróleo crudo. Para 1993 se había perdido 29% del valor por unidad de volumen exportado, con una modesta recuperación del 15% para mediados de 1994. Mientras en 1990 la deuda externa total de América Latina y el Caribe fue de 440 000 millones de dólares, para 1994 había ascendido a 533 000 millones y a fines de 1995 alcanzó la cifra de 574 000 millones.

En suma, se advierte un “empobrecimiento general” de un grupo numeroso de países en desarrollo, con graves consecuencias en su economía interna, en su imposibilidad de generar mayor bienestar social y en su capacidad para dar empleo a su fuerza de trabajo en rápido crecimiento; es el caso especial de los países africanos y algunos latinoamericanos.

2.5. Crecimiento demográfico

La población mundial se incrementó de unos 1 700 millones de personas a principios de siglo a unos 2 500 millones en 1950, aumentó 47% (tasa media anual de 0.77%). A mediados de 1990 se calculaba en 5 200 millones; es decir, se incrementó 108% en 40 años (tasa media anual de 1.85%).¹⁹

El descenso en la fecundidad ha sido considerable en los países industrializados, en particular en Europa, donde se han alcanzado tasas inferiores a las de remplazo. La mortalidad general y la infantil han disminuido en los países debido a los avances en higiene, nutrición, medicina y al acceso a los servicios de salud. Sin embargo, la tasa media anual de crecimiento demográfico en 1995 se estimaba todavía

¹⁹ *Ibid.* p. 52.

en 1.7% en el ámbito mundial: de 0.5% en las regiones de mayor nivel de desarrollo y de 2.1% en las demás. En 1990, la tasa de mortalidad era de 9 por millar en promedio en ambos grupos de países, pero la de natalidad se cifraba en 13 por millar en los primeros y 29 por millar en los segundos.²⁰

Al realizarse la Tercera Conferencia sobre Población y Desarrollo efectuada en El Cairo en 1994, se estimaba una población de 5 700 millones de personas, 700 millones (9.1%) superior a la de cinco años antes. De este total, 23% habitaba el primer grupo de países y el restante 77% los territorios de las naciones en vías de desarrollo. Los incrementos anuales hoy día superan los 90 millones y se seguirá registrando esta cifra anual hasta pasado el año 2 015, cuando se prevé un mínimo de 7 270 millones de habitantes y un máximo de 7 970 millones de acuerdo con previsiones de Naciones Unidas. Para el año 2 050 la proyección baja sería de 7 800 millones y la máxima de 12 500.

Se considera que para el año 2 050 cerca del 56% de la población mundial vivirá en zonas caracterizadas como urbanas, y que la tasa de crecimiento urbano será más alta en los países en desarrollo que en los países desarrollados. En 1995 se calculaba que alrededor del 30% de la población total de los países en desarrollo, cerca de 1 300 millones de personas, vivían en condiciones de pobreza, principalmente en las zonas rurales de los países en desarrollo; 85% de esa población se concentra en 10 países, y de los 1 300 millones, alrededor del 65% de la población rural y 23% de la urbana viven en condiciones de pobreza absoluta o indigencia.

2.6. Pobreza

Un aspecto alarmante del mundo en gestación es el relativo al grado de inequidad en la distribución de la riqueza. Para Naciones Unidas la

²⁰ *Ibidem.*

distribución mundial de la riqueza, en 1989, 20% de la población mundial era propietaria del 82.7% del producto bruto mundial, tenía 81.2% del comercio mundial, 94.6% de los préstamos comerciales, 80% del ahorro interno y 80.5% de la inversión mundial. Muy poco quedaba para el 80% restante de la población del planeta. Asimismo, la tendencia era alarmante ya que la disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990.²¹

Para Kliksberg, la pobreza se ha transformado en un problema central de la realidad latinoamericana, debido a que cerca de 200 millones de personas, casi el 45% de la población, viven por debajo de la línea de la pobreza, sin contar con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas²². Enfrentar la pobreza implica reformas radicales en la administración pública para llevar a cabo de manera eficaz las políticas sociales necesarias, como son: a) crear redes sinérgicas; b) articulación efectiva de la política económica y la política social; c) jerarquización organizacional del sector social; d) avance de los procesos de descentralización; e) impulso a la participación comunitaria; f) concertación activa con la sociedad civil; g) profesionalización de la gerencia social, y h) integración regional para la reforma social.

La administración pública a través de sus organismos, instituciones y programas de combate a la pobreza, tiene un enorme reto con una menor cantidad de recursos públicos canalizados a este propósito. No cabe duda, la superación de la pobreza será uno de los mayores

²¹ Kliksberg, Bernardo. *Op. cit.* p. 22. El combate de la pobreza es un fenómeno mundial que ha existido, pero que se empezó a agudizar en la década de los setenta en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Por ejemplo, los Estados Unidos comenzaron a redescubrir la pobreza en los setenta, por lo que realizaron trabajos notables con gran profundidad, con datos muy precisos al respecto. Incluso, un germen fundamental para el desarrollo de los diversos campos de las políticas públicas se inició con los análisis a los programas de bienestar social en materia de educación, salud, vivienda y servicios urbanos.

²² Kliksberg, Bernardo. "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza", en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. I, no. 1, julio-diciembre de 1992. p. 33.

dilemas que deberán enfrentar los Estados y en particular, la administración pública en el próximo siglo.

2.7. Cambios en la frontera: de lo público a lo privado

Uno de los grandes cambios en los gobiernos contemporáneos se refiere a las transformaciones ocurridas entre lo público y lo privado. Mientras que la categoría de lo público tuvo un gran auge en la etapa del Estado Benefactor, que permitió la creación y expansión del Estado Administrativo como lo señalan Dwight Waldo y Fritz Marx, en las últimas décadas lo privado se expande en detrimento de lo público.

Para Waldo no es nueva la existencia de ideas en permanente pugna acerca de la exacta separación de lo público y lo privado. Ni tampoco el que entre ambas categorías, haya un número considerable de polémica y confusiones. A pesar de ello, en la época actual el conflicto público-privado presenta gran intensidad y nuevos aspectos. El desarrollo de una zona 'gris' producto de la mezcla de lo público y lo privado, grande y compleja, está dando lugar a una situación novedosa en la sociedad y en la administración pública.²³

A pesar de la llamada "muerte de la administración pública" que sostenía Parker²⁴ y la "enfermedad de la administración" que señalaba Peter Drucker²⁵ en la década de los sesenta, la administración pública tuvo una tendencia hacia el crecimiento de acuerdo a las demandas que la sociedad le reclamaba, por ser el instrumento escogido por la sociedad para solucionar los problemas complejos y de enormes dimensiones.

²³ Waldo, Dwight. *Op. cit.* p. 18.

²⁴ Parker, R. S. "The End of Public Administration", en *Public Administration*. Alabama, The University of Alabama Press, 1973. p. 99.

²⁵ Drucker, Peter F. *The age of discontinuity*. New York, Harper and Row, 1968. p. 212. La expresión "The sickness of government" apareció originalmente en esta obra.

“El área de los problemas públicos, es decir, el área en la que las acciones de uno o de pocos afectan a muchos, crece firmemente, y a pesar de todos sus defectos, la administración se creó para resolver los problemas públicos, y no hay evidentemente ninguna alternativa aceptable. (...) De sentimiento en pugna, acciones contradictorias: se va hacia la administración y al mismo tiempo se huye de ella. Se tiende a *publicar lo privado* y a la vez a *privatizar* ‘reprivatización’ dirían algunos- lo público. El resultado, cuando se combina con cambios tecnológicos y sociales de consideración, es la expansión de un área en la que lo público y lo privado, tal y como se han concebido convencionalmente, se entrecruzan en formas nuevas y muy frecuentemente extraordinariamente complejas”.²⁶

Waldo afirma que la línea de división de lo público y lo privado nunca fue clara y simple. Oslak afirma que esta división es una frontera demasiado porosa y endeble, que se encuentra determinada por las condiciones históricas que afectan al Estado.²⁷ La administración pública ha transitado de ciclos de publicaciones a privatizaciones, por lo que esta frontera cambia de acuerdo a las condiciones económicas prevaletentes y al ritmo de crecimiento de la economía mundial.

3. Campos de acción de la administración pública

Frente a estas tendencias mundiales que prevalecen en las sociedades actuales, la administración pública debe continuar contribuyendo a reducir, limitar y dar dirección a transformaciones que son un riesgo para la sobrevivencia de la raza humana. Primero, en los organismos multilaterales y en segundo lugar, en sus propios Estados la administración pública con una visión estratégica y de asuntos prioritarios puede contribuir de manera efectiva al desarrollo sustentable del planeta y a la gobernabilidad de los Estados modernos.

²⁶ Waldo, Dwight. *Op. cit.* p. 19-20. Las cursivas son mías.

²⁷ Oslak, Oscar. “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Op. cit.*

Michel Crozier afirma que los cambios no se realizan por los cambios mismos, sino porque existe una crisis. Pero la crisis no debe ser considerada como una catástrofe, sino como un estímulo para hacer un esfuerzo mayor, una posibilidad para introducir los cambios necesarios. En la medida que la administración pública cuente con un buen diagnóstico de la crisis podrá surgir una adecuada estrategia de cambio y transformaciones.²⁸ He aquí algunos de los ámbitos de acción en el ámbito nacional que la administración pública del cambio deberá afrontar para reordenar y construir la capacidad de gobierno para el próximo milenio: la participación ciudadana, la descentralización, la deuda pública, las finanzas públicas, la burocracia y el mejoramiento de su desempeño.

3.1. Participación ciudadana

En las últimas décadas ha surgido un importante movimiento: la participación ciudadana.²⁹ Se manifiesta en la administración pública en dos ámbitos: a) internamente, en una serie de acciones que implican la participación del personal, como a los jefes y subordinados en la toma de decisiones; b) externamente, en una serie de acciones orientadas hacia una mayor participación de la comunidad o de los beneficiarios en las decisiones acerca de los programas y de su ejecución.

Para Nuria Cunill pocas veces la sociedad ha sido tan invocada como en la actualidad.³⁰ El fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Se insiste este fortalecimiento no de

²⁸ Crozier, Michel. "El cambio en las organizaciones públicas", en *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, julio-diciembre de 1992, vol. 1, no. 1. p. 93. El autor parte de la diferencia de estrategia y de planificación. La estrategia requiere no sólo de objetivos o de un programa, sino también una visión que tenga en cuenta las reacciones de la sociedad, de los funcionarios, de los grupos sociales y de las categorías. La visión de la planificación implicaba hacerlo mejor; la visión de la estrategia es que se debe cambiar el equilibrio, la lógica y en consecuencia, tener en cuenta a las otras partes.

²⁹ *Ibid.* p. 40.

³⁰ Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela, CLAD, Nueva Sociedad, 1997. p. 17.

“cualquier” Estado, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas sea capaz también de aceptar sus propios límites. En este proceso la administración pública debe superar su esquema corporativo y clientelar para convertirse en un instrumento que incorpore la participación ciudadana como un insumo propio de su operación y ejecución.

3.2. Transferencia de funciones: descentralización

Este movimiento está destinado a llevar los programas públicos hacia un mayor control de los Estados y las autoridades locales. Estas propuestas de descentralización y desconcentración administrativa tienen como objetivo devolver el poder al pueblo o, por lo menos, evitar que se concentre aún más en el gobierno federal.

El avance hacia una descentralización creciente de la gestión estatal, proceso generalizado en el ámbito internacional, tiene múltiples implicaciones en términos de democratización y participación, así como de eficiencia gerencial. Las regiones y los municipios pueden estar en mejores condiciones que el aparato central para ajustar toda la administración pública a las necesidades de los ciudadanos y hacerlo con una utilización más efectiva de los recursos.³¹

3.3. Deuda Pública

La crisis de la deuda pública es uno de los retos más importantes para la administración pública del cambio. El financiamiento de la deuda pública exige una porción mayor de los ingresos públicos actuales, lo que deja menos recursos a la administración pública. Pareciera que no existen soluciones en el corto plazo, por lo que es posible que el pago de la deuda pública seguirá siendo una pesada carga para los países en desarrollo.

³¹ Kliksberg, Bernardo. “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión”. *Op. cit.* p. 32.

Una manera de disminuir el problema de la deuda es aumentar los ingresos disponibles. Algunos países pueden lograrlo explotando sus ventajas competitivas en los mercados mundiales y pasando por alto los costos sociales y ambientales. Pero estas posibilidades tienen sus límites, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) celebrada en Río de Janeiro, determinó que deben hallarse soluciones internacionales a los problemas económicos y ambientales del mundo, propiciando la búsqueda de un desarrollo sustentable.³²

3.4. Finanzas Públicas

La crisis de la deuda atrajo la atención hacia el presupuesto público cuando los gobiernos descubrieron que no habían sido informados del estado real de las finanzas públicas y de aquellos organismos públicos que incurrieran efectivamente en deudas cuantiosas. En realidad, los gobiernos raramente saben manejar adecuadamente sus finanzas públicas.³³ Las entidades independientes y otros órganos son aptos para recabar sus propios recursos, lo que puede incluir la capacidad de pedir préstamos sin ninguna restricción aparente.

El manejo de las finanzas públicas constituye una pesadilla para todos los gobiernos, de hecho para todas las organizaciones, por las probabilidades de un inadecuado uso y corrupción en los gobiernos de los recursos públicos. La optimización y mejoramiento de las finanzas públicas seguirá siendo prioritario para la administración pública del cambio, en un contexto de escasez de recursos públicos y en una marcada disminución de gasto social.

³² Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, Núm. 91. México, INAP, 1996. p. 38.

³³ *Ibid.* pp. 38-39.

3.5. Tratamiento de la burocracia

Caiden señala que el ciudadano quiere acabar con la mala administración pública, la cual es una maldición para toda la sociedad. Cualquiera que sea la forma que adopte, el Estado administrativo desempeña y continuará realizando un papel importante en la vida diaria de los ciudadanos. A la administración pública cuya principal razón de ser es mejorar la prestación de los servicios públicos, debe intentar propiciar los mecanismos para eliminar este tipo de buropatologías. La administración pública no puede volver perfectos a los funcionarios públicos, pero sí puede disminuir su nivel de discrecionalidad e incidir en la burocracia. Una solución es una reforma administrativa que puede estar acompañada por la comunidad, no sólo de las víctimas de la mala administración pública, sino de los dirigentes políticos que pueden darle una alta prioridad a la reforma, así como de las partes interesadas que buscan un mejor desempeño de la administración pública.

3.6. Mejoramiento del desempeño

Los cambios para mejorar el desempeño de la administración pública en la década de los ochenta, muestran resultados contrarios a los esperados.³⁴ Para elevar el desempeño gubernamental es necesario una mejor dirigencia pública, sistemas perfeccionados de elaboración de políticas, revisión de normas y legislaciones, modernización de las instituciones, recursos adicionales, personal más competente, mejorar la capacitación, mayor productividad y descentralización, los cuales son deseables y permiten fortalecer la administración pública.

³⁴ Caiden cuestiona: "¿Cómo puede mejorar la administración pública cuando está agobiada por críticas injustas y perjuiciadas, desprovistas de recursos suficientes para hacer siquiera un trabajo razonable, y perdiendo personal competente y experimentado sin muchas perspectivas de contratar a gente que los reemplace, desmoralizando de este modo a los que se quedan atrás, quienes cuentan los días que les falta para salir de allí? Este lamentable resultado ha sido el producto de tácticas de choque empleadas en la década pasada para deshacerse de un superávit de empleados públicos y modernizar las funciones gubernamentales. Dichas tácticas estaban destinadas a otra cosa". *Ibid.* p. 43.

Caiden sugiere para mejorar el desempeño las siguientes acciones administrativas: a) desburocratización; b) presentación pública de cuentas; c) impulsar la ética pública; d) reportar las quejas sobre el manejo público; e) incentivar la participación pública; f) incremento del estatus de las carreras vinculadas al ejercicio público y, g) ampliación de las investigaciones en administración pública.³⁵ Estos siete aspectos en sí mismos podrían mejorar la ejecución de la administración pública; sería conveniente que recibieran la atención y el apoyo en el largo plazo para el mejoramiento del desempeño gubernamental.

4. La administración pública del cambio

Una tesis central para comprender el papel de la administración pública del cambio es que es el instrumento básico de los gobiernos para abordar los problemas sociales de carácter general, su lugar de ubicación es el centro de todas las fuerzas en pugna, cualquiera que éstas sean.³⁶ La administración pública se ve afectada por las fuerzas y las turbulencias que existen en el mundo actual, intentando actuar para frenar, incrementar la dirección o el grado del cambio. Mucho de lo que es significativo para la administración pública debe entenderse como una interacción entre lo viejo y lo nuevo, la inercia y el cambio, el experimento y la tradición, una dialéctica de continuo cambio que tiene efectos en los requerimientos de la sociedad.

La administración pública -como sostiene Dimock- se convierte en una red de relaciones interinstitucionales que afectan, condicionan y permiten llevar a cabo las políticas públicas impulsadas por los gobiernos. Las transformaciones actuales han acelerado el cambio; el ritmo y las dimensiones de éstas son cada vez más hondas y extensas. ¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios para la administración pública? Una respuesta a esta pregunta implicaría una investigación más profunda, aquí sólo pretendemos limitar nuestro interés en

³⁵ *Ibid.* pp. 44-48.

³⁶ *Ibid.* p. 29.

presentar algunos perfiles de esta problemática, que podrían considerar: la administración pública como motor del cambio; escenario de cambios; administración de sistemas complejos; la búsqueda de la equidad social; mejorar la capacidad de gobierno; propiciar organizaciones más flexibles y una posible agenda estratégica de la administración pública para el próximo milenio.

4.1. La administración pública, motor de cambio

En primer lugar, la administración pública será el motor del cambio y la transformación de la sociedad contemporánea. En su campo de acción serán realizadas las grandes transformaciones administrativas y técnicas para el mejoramiento de la función pública en el siglo XXI.

“La Administración es el ‘alma del moderno gobierno’-dijo Cal Friedrich en una frase que se cita con gran frecuencia-, y la misma Administración es una de las instituciones sociales básicas sujetas a cambios. Pero el gobierno no es un elemento pasivo, sino activo, y la Administración Pública, en su condición de instrumento básico de aquél, es y seguirá siendo un área crítica de cambios y transformaciones sociales en términos muy amplios”.³⁷

El gobierno a través de la administración pública es el lugar idóneo donde, con el apoyo de los particulares y los ciudadanos, se pueden atender los requerimientos de la sociedad. La administración pública deberá propiciar una conjunción de esfuerzos y apoyos con otras instancias como los ciudadanos, el sector privado, el mercado, los partidos políticos y las ONG’s, para resolver problemas de carácter global y de mayor complejidad por la participación de diversos agentes con intereses disímiles y contrarios a la vez. No será en el mercado donde se resuelvan los grandes retos del equilibrio mundial y el desarrollo sustentable.

³⁷ *Ibid.* p. 94.

Por el contrario, la administración pública será el ámbito de acción que determinará los mecanismos de control y regulación necesarios para establecer las condiciones adecuadas que permitan el crecimiento económico, la actividad industrial y comercial, pero a partir del reconocimiento de un uso pertinente de los recursos no renovables y renovables, así como el cuidado de nuestro medio ambiente y la biodiversidad.

4.2. La administración pública, escenario de cambios

En segundo lugar, está muy claro que la administración pública será el escenario de tensiones, agitación y cambio acelerado de la sociedad contemporánea, a partir de esta concepción de una red de relaciones interinstitucionales. Una arena política donde los requerimientos, las demandas, las necesidades se presentan, es el lugar donde el aparato gubernamental debe canalizarlas hacia la administración pública para que sean solucionadas. La administración pública es el espacio político-administrativo, donde los cambios y las transformaciones deben ser dirigidos o conducidos, para que sean atendidos con rumbo y de esta manera contribuyan a mejorar la capacidad del gobierno.

Por el contrario, para Caiden es evidente que ni el Estado ni los gobiernos han logrado cumplir con las expectativas de la sociedad y que prevalece una decepción general por su desempeño.

“El gobierno no ha impuesto la paz en el planeta ni ha acabado con las guerras; no ha erradicado la pobreza ni ayudado a los más pobres; no ha redistribuido la riqueza en alguna medida importante ni asegurado su justa distribución; tampoco ha evitado el deterioro ambiental. El gobierno no ha podido garantizar los derechos humanos básicos. En realidad, el gobierno, mediante la intervención estatal, ha sido responsable en gran medida de haber perpetuado -si

no intensificado- esos predicamentos humanos. El propio gobierno es parte del problema, si no es que *el* problema en sí”.³⁸

Para superar esta situación, hay quien sugiere dejar a otras instituciones de la sociedad manos más libres, sin las restricciones actuales. Para algunos es conveniente reforzar al gobierno, otros darían mayor autoridad al gobierno mundial (la Organización de las Naciones Unidas) y a la autoridad internacional para atender problemas ambientales, políticos y sociales de alcance global. A casi todos los ideólogos les gustaría poner más atención en las instituciones sociales alternativas, como la Iglesia, la empresa privada, el libre mercado, la ayuda comunal, el voluntariado y la familia.³⁹

Caiden sostiene que el Estado, a través de la administración pública, será el escenario de los cambios pero una vez que transiten por un proceso de cuestionamientos esenciales.⁴⁰ Cada actividad, cada organización del sector público debe ser cuestionada y calificada con todo cuidado para determinar si es útil, digna, competente, efectiva, productiva, económica, fidedigna, apegada a la ley, ética, responsable ante sí misma y ante el público. Así este autor espera que el papel del Estado en la sociedad sea otro al fin del milenio. Algunas de sus

³⁸ Caiden, Gerald E. “Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 1, No. 1. México, CIDE, julio-diciembre de 1992. p. 83.

³⁹ *Ibid.* pp. 83-84 “Durante mucho tiempo el Estado ha sido el instrumento indicado (si no es que el único) para transformar y mejorar la sociedad. Se le ha permitido acumular cada vez más poder, más funciones y más actividades en la creencia (falsa) de que era el mejor instrumento de la sociedad para lograr el mejoramiento. Se ha aprovechado su posición para socavar y sustituir a otros instrumentos de la sociedad; se ha agigantado y perpetuado en sus funciones y actividades más allá de lo estrictamente necesario. Además, su preferencia por la burocracia estatal ha creado intereses permanentes, parásitos sociales arraigados, y ha producido burocratologías en la maquinaria del gobierno y en su propio sector administrativo”.

⁴⁰ *Ibid.* “Para que ello ocurra, el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de las funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del Estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad o se exige su mejoramiento”.

funciones serán abandonadas, reducidas o privatizadas; otras serán reforzadas, reorganizadas y prácticamente reinventadas.

La administración pública del cambio deberá transformarse para responder a las grandes mutaciones de la sociedad. Cada país está obligado a determinar lo que es mejor, dadas sus propias características particulares. Aunque es probable que este ciclo de transformaciones de abandono-reforzamiento, permita una administración pública con organismos públicos más flexibles que contribuyan a la capacidad de gobierno, al desarrollo sustentable y a la equidad social de los sectores más desprotegidos.

4.3. La administración pública de los sistemas complejos

En tercer lugar, la administración pública se ocupa de problemas administrativos muy distintos a los que se enfrentó en las décadas pasadas. El crecimiento en el número de exigencias a la administración pública; los cambios consecuentes de la transición de una economía dedicada a la producción industrial a otra cuyo objetivo es la producción postindustrial; el crecimiento de una zona "gris" entre lo público y lo privado, entre niveles y jurisdicciones de la administración pública; existe toda una serie de fenómenos que han modificado la naturaleza del problema administrativo. La tarea ahora es más complicada, se trata de administrar sistemas complejos, no organizaciones aisladas o independientes.⁴¹

Waldo aclara que el Estado moderno atraviesa una etapa de transformación en la que la administración pública se encuentra también en un contexto de incertidumbre, donde los sistemas administrativos se toman más complejos e interrelacionados con otros

⁴¹ *Ibid.*, pp. 97-98. "A los familiarizados con el nacimiento del Estado moderno a partir del régimen feudal puede darles la sensación de que se trata de una película proyectada al revés: el Estado soberano se descompone; su clara estructura autoritaria vertical deja paso a unas interrelaciones horizontales, complicadas, contractuales e informales que anuncian un nuevo feudalismo."

subsistemas. La administración pública del cambio no puede contar con los mismos instrumentos, técnicas, procedimientos, procesos, fines y propósitos que la administración pública tradicional y convencional.

Para explicar los cambios que enfrenta la administración pública existe el desarrollo de la complejidad de los fenómenos humanos en un aspecto colectivo, esta complejidad se ha incrementado de manera extraordinaria, debido a que los problemas no están aislados y depende de un conjunto de circunstancias diversas. El problema esencial ya no es el control directo, sino la reducción de la complejidad. Crozier sostiene que a mayor complejidad, habrá más libertad; mientras mayor libertad, mayor será el grado de complejidad.⁴² La crisis proviene de que la administración pública no se ha adaptado a un mundo totalmente distinto al que existía en el pasado.

4.4. Administración pública y equidad social

En cuarto lugar, la administración pública debe incluir como uno de sus fines esenciales no sólo la eficiencia y eficacia de la función pública, sino la equidad social para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los más desfavorecidos. En el actual contexto, observamos opulencia y pobreza, empleo y desempleo, salud y enfermedad, cultura e ignorancia, esperanza y desesperanza. La administración pública del cambio no puede hacer caso omiso de esas diferencias sociales, de lo contrario seguirá perpetuando la desigualdad profunda y generalizada.

“La equidad social es una expresión que abarca un conjunto de preferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo administrativo. La equidad social exalta la igualdad en los servicios del gobierno. La equidad social propugna la responsabilidad de los administradores públicos en las decisiones y el cumplimiento del

⁴² Crozier, Michel. *Op. cit.* p. 96.

programa. La equidad social pone de relieve el cambio en la conducción de los asuntos públicos. La equidad social insiste en la ductibilidad a las necesidades de los ciudadanos antes que a las de las organizaciones públicas. La equidad social impone que el estudio y la formación de los administradores públicos debe ser interdisciplinaria, aplicada, de índole práctica y teóricamente sólida”.⁴³

Frederickson señala que la miseria persistente en medio de la abundancia propicia una miseria generalizada. Una administración pública que no logra estructurar cambios para subsanar la miseria de las comunidades más desprotegidas acabará forzosamente por ser utilizada para reprimir a esas mismas minorías. La administración pública del cambio no es neutral, debe estar comprometida con la equidad social, con una buena gestión, eficiencia y economía y bienestar económico de los más desfavorecidos.

La búsqueda de la equidad social no solo incluye la búsqueda de cambios, sino también el empeño por encontrar formas de organización política capaces de ser continuamente flexibles o siempre favorables al cambio. En la búsqueda de estructuras cambiantes, la administración pública tiende a experimentar o recomendar formas de organización burocráticas modificadas. Descentralización, proyectos, contratos, evaluación, desarrollo de la organización, expansión de la responsabilidad, confrontación y participación del ciudadano son conceptos antiburocráticos que caracterizan a la administración pública del cambio.⁴⁴ Tienen el propósito de incrementar el potencial de transformación en la burocracia y propiciar cambios de política que aumenten las posibilidades de la equidad social.

Un aspecto esencial en esta búsqueda de la administración pública del cambio es propiciar la participación interna de los servidores públicos para influir en las políticas que regulan su trabajo, así como la

⁴³ Frederickson, H. George. *La Nueva Administración Pública*. México, Noema, 1983. pp. 20-21.

⁴⁴ *Ibid.* p. 23.

participación ciudadana en la elaboración de políticas. La participación ciudadana, la descentralización y ambientes de trabajo democrático son temas de la administración pública del cambio que buscan la equidad social.

La persistencia a largo plazo de desigualdades generalizadas y profundas implica una amenaza para la existencia de éste o de cualquier otro sistema político. La privación constante en medio de la abundancia genera la desesperanza y sus acompañantes: la ira y la militancia. Una administración pública que no trabaje en cambios tendientes a remediar esa privación, probablemente acabará por ser utilizada para oprimir a los desfavorecidos.⁴⁵

4.5. La administración pública y la capacidad de gobierno

En quinto lugar, la administración pública debe propiciar un desarrollo sustentable que permita mejorar su capacidad de gobierno. Disminuir la ingobernabilidad de políticas públicas cruciales y polémicas, por acciones gubernamentales que permitan mayor impacto en la sociedad, puede contribuir en el logro de un mayor consenso sobre aquellos aspectos esenciales de la agenda administrativa.

Dror afirma que los gobiernos constituyen la forma primaria y decisiva de gobernación, la cual choca con la concepción que minimiza la importancia de los gobiernos cuando se les compara con la “mano oculta” de los mercados y otros mecanismos similares de decisión pública, o con la “sociedad civil” que en ocasiones es considerada determinante en las actividades gubernamentales.⁴⁶ Resulta paradójico que los teóricos del mercado libre parecen compartir la creencia marxista de que hay que dejar marchitar al Estado, olvidando que una mano oculta necesita el sustento de una cabeza y un cuerpo. Está de moda la idea de que los “negocios” son más efectivos, eficientes y confiables que los gobiernos, por lo cual las

⁴⁵ *Ibid.* p. 54.

⁴⁶ Dror, Yehezkel. *Op. cit.* pp. 35-36.

funciones de gobernación tendrían que ser transferidas hasta donde fuera posible a los mercados.

“Los mercados pueden y deben manejar más funciones distributivas de gobernación, y deberían poder tomar decisiones descentralizadas, sujetas a las limitaciones del ‘fracaso comercial’. Pero los mercados no pueden afrontar muchas de las decisiones políticas críticas que se le plantean cada vez más a la humanidad. Esto explica por qué aun estando involucrados en menor número de funciones, los gobiernos se están convirtiendo en algo cualitativamente más importante. Es más, aunque sólo sea porque esos mismos mercados en expansión necesitan ser gobernados, el papel clave de los gobiernos será igualmente inevitable en el futuro próximo”.⁴⁷

Refutando el argumento de que los mercados acabarán por erosionar el papel de la capacidad de gobierno, debemos partir de que la sociedad civil reduce la autonomía de los gobiernos, por lo que las reformas administrativas centradas exclusivamente en los gobiernos carecen de sentido. La sociedad civil y sus formas equivalentes son, con toda seguridad, extremadamente influyentes. Sin embargo, los gobiernos gozan de considerable independencia en la toma de decisiones críticas, por lo que los convierte en importantes objetos de la reforma de la administración pública.

Se suele hablar equivocadamente de “ingobernabilidad” cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar. El uso del término “ingobernabilidad” es para Dror incorrecto y peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad, es el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez culparán a la sociedad. Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno, pero teniendo en cuenta las serias debilidades de todos los gobiernos contemporáneos, es necesario concentrar los esfuerzos en desarrollar

⁴⁷ *Ibid.* p. 36.

la capacidad de gobierno y no en inculpar a las sociedades tachándolas de “ingobernables”.

La administración pública del cambio debe asumir el rediseño enfocado a la capacidad de gobernar, para que sea un desafío crítico que afronta la humanidad y un requisito previo para enfrentar los graves problemas y las oportunidades del siglo XXI.

4.6. La administración pública y las organizaciones públicas flexibles

En sexto lugar, la administración pública del cambio debe propiciar organizaciones públicas más flexibles, menos rígidas, que permitan de manera efectiva atender los problemas públicos que se presentan en una era de incertidumbre y complejidad. Tres datos muestran las señales de las transformaciones: 1) *crisis financiera* porque existe falta de recursos públicos, ya que los costos y gastos aumentan pero no las capacidades de respuestas; 2) *crisis de decisión*, debido a que es extraordinariamente difícil tomar decisiones, mucho más que en el pasado y, 3) *crisis de confianza* en las políticas y en particular en los responsables de éstas.⁴⁸

La gran transformación de que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción y consumo masivos, a una sociedad en la que los estándares y la racionalización ya no tienen la misma importancia; donde cada vez hay más sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas. Crozier sostiene que se requiere un tipo de organización más orientada hacia la calidad y la innovación.⁴⁹

⁴⁸ Crozier, Michel. *Op. cit.* p. 94.

⁴⁹ Crozier, Michel. *Op. cit.* p. 97. “Es preciso aprovechar la experiencia de las compañías. Es verdad que -ya sean privadas o públicas- tienen la ventaja de ser más reducidas y de tener una actividad mucho más directamente conmensurable que la de la administración pública. Pero enfrentan los mismos problemas de adaptación: sus clientes cambian, su personal y sus tareas evolucionan. Deben responder a exigencias de innovación y de calidad, así como de participación”.

El Estado y la administración pública desempeñan un papel relevante para el cambio de la sociedad; para que esto ocurra es necesario modificar el sistema administrativo.

Para lograr modelos de gobierno con organizaciones más flexibles, Crozier sostiene que se requiere de tres principios: 1) el principio de la simplicidad; 2) el principio de la autonomía y, 3) el principio del gobierno por la cultura.⁵⁰ El principio de la *simplicidad* sostiene que si el problema del gobierno es la reducción de la complejidad, el mejor principio es el de la simplicidad. Se deben simplificar los procesos y las estructuras con el fin de permitir que los hombres tomen las decisiones correctas. Asimismo, es necesario que exista una *autonomía de las unidades operativas* que permita mayor responsabilidad y más eficacia, para evitar que las reglas y las normas estrechas sean indispensables, que haya responsables que puedan decidir. Por último, la falta de coherencia y de convergencia significa un *gobierno por la cultura*, es decir, que pueda tolerar más diferencias que la uniformidad, la cual no es necesaria para lograr la cooperación.

4.7. La administración pública y la agenda estratégica

En séptimo lugar, la administración pública del cambio requiere de un conjunto de acciones para enfrentar el reto de la incertidumbre y de las transformaciones actuales. La agenda administrativa que propone Kliksberg⁵¹ supone las siguientes acciones: a) concentración del gobierno central en la realización de un proceso eficiente en la formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas; b) descentralización de la acción del Estado hacia los gobiernos estatales y locales; c) una administración pública “red” en lugar de una administración pública “pirámide”; d) desarrollar las capacidades para la administración intergubernamental; e) propiciar modelos organizacionales flexibles; f) un nuevo estilo gerencial

⁵⁰ Crozier, Michel. *Op. cit.* p. 97.

⁵¹ Kliksberg, Bernardo. “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión”. *Op. cit.* pp. 31-37.

público; g) revalorización del personal público; h) centrarse en el ciudadano no en el cliente; i) una nueva cultura corporativa pública y, j) mejorar la credibilidad gubernamental.

“Si se pretende que el sector público siga siendo receptivo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, los gobiernos deben estimular el desarrollo de organizaciones que se reestructuren y se adapten permanentemente a la evolución de las necesidades de sus clientes, y que también sean capaces de adaptarse a un mundo cambiante. En resumen, los Gobiernos deben poder y querer aprender”.⁵²

La transformación de la gestión pública de los gobiernos miembros de la OCDE ya se ha iniciado, por lo que el Comité de Gestión Pública sostiene que ha aparecido un nuevo modelo, dirigido a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público menos centralizado,⁵³ que tiene los siguientes rasgos:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio;
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizadas;
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación directa del Estado;
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público en un clima de competitividad entre las organizaciones que la integran;

⁵² OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 1997. p. 36.

⁵³ *Ibid.* pp. 37-38. Este informe afirma que el sector público deberá realizar transformaciones profundas como son: restringir su participación en la prestación directa de servicios; dedicarse más a aplicar un marco flexible en el que pueda desarrollarse la actividad económica; a regular mejor, disponiendo de una información más completa sobre los efectos probables; reforzar su capacidad de gestión previsora y de dirección para una mejor adaptación a los desafíos económicos y sociales futuros; a dirigir los asuntos públicos de una manera más participativa.

- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del Gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado y que permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a los intereses diversos.

Aunque esta clase de reformas en la gestión pública varían de acuerdo a los países y a su concepción del papel de la administración pública en la sociedad, es indudable que las grandes transformaciones a las que nos hemos referido, implican urgentes reformas en el servicio público. El desafío que la gestión pública debe afrontar al final del siglo XX y del nuevo milenio es la renovación de las instituciones. Para ello es necesario reconsiderar las razones que justifican la intervención del Estado, así como revisar el papel de las instituciones del sector público, de sus programas y sus actividades de regulación. Los gobiernos deben dedicarse a hacer mejor las cosas con menores recursos y actuando de manera diferente a la actual. Las instituciones y las prácticas anticuadas deben remplazarse por otras que permitan mejorar las realidades y las necesidades de países con economías globalizadas y frente a las responsabilidades de Estados democráticos.

5. A manera de conclusión

Resulta indudable que en las últimas tres décadas del siglo XX, la humanidad enfrentó una serie de transformaciones y cambios en los órdenes económicos, políticos, sociales y culturales que han modificado las condiciones prevalecientes en las sociedades contemporáneas. Esta época que puede calificarse como una era de incertidumbre y de crisis en los mapas, tiene serias implicaciones para el Estado y, en particular, para su actividad organizativa que es la administración pública.

La caída del Muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética, la desaparición del bloque de países socialistas, la reducción de los gastos militares, la creación de bloques económicos en América del Norte, Asia y Europa, el deterioro ambiental en la capa de ozono y en

la biodiversidad del planeta, la recesión económica mundial y el paulatino crecimiento económico, el comportamiento del crecimiento demográfico mundial, el excesivo crecimiento de la pobreza y los cambios en la frontera de lo público y lo privado, muestran transformaciones que afectan de manera diferente a las naciones del planeta en proporciones desiguales, pero que necesariamente impactan en la administración pública, ya sea como retos o bien como obstáculos que deberán afrontarse tarde o temprano.

En este contexto, la administración pública cuenta con dos características esenciales para afrontar estas grandes transformaciones en los ámbitos global, nacional y local. En primer lugar, Wilson definió a la administración pública como el gobierno en acción y la parte más visible del gobierno, por lo cual se asume que la administración pública es una actividad dinámica, flexible y adaptativa para cumplir los fines del Estado mediante políticas públicas que pretenden incidir en esas transformaciones. Una administración pública del cambio puede contribuir con una visión estratégica para buscar la equidad social, contribuir al desarrollo sustentable y a la capacidad de gobierno en contextos de amplia complejidad, incertidumbre y cambio.

En segundo lugar, de acuerdo con la interpretación de Dimock, la administración pública entendida como el centro de una amplia red de relaciones interinstitucionales -Estado, sociedad civil, ciudadanos, ONG's, grupos de presión, partidos políticos- permite describir la complejidad de dichas relaciones con estas instancias y la forma de buscar un adecuado equilibrio en sus interrelaciones. La administración pública cumple los fines que el Estado le impone y cuenta con los medios y recursos adecuados para alcanzarlos, así fue en la antigüedad y seguramente será en el próximo siglo. Hay que insistir en la búsqueda de crear una administración pública "red", más que una administración pública "piramidal", que es resistente al cambio e impide el acercamiento de los ciudadanos para incidir en su gestión pública.

Para Waldo la administración pública es el motor del gobierno para realizar las transformaciones y cambios necesarios que permitan darle rumbo a la era de incertidumbre. La administración pública no es un elemento pasivo, sino activo, donde se continuarán realizando las transformaciones requeridas para afrontar los retos del próximo milenio. En la administración pública será el lugar adecuado, el escenario de cambios, donde dichas transformaciones tendrán que realizarse; en ese sentido, el mercado sólo tendrá que sujetarse a las medidas que desde el gobierno sean emitidas para su cumplimiento.

Por su parte, para Caiden parece haber un consenso general acerca de las funciones del Estado: éstas deben trasladarse a otras instituciones de la sociedad o bien, exigir su mejoramiento. Para que ello ocurra, la actividad organizada del Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas concurrentes, disminuir su interferencia, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de las funciones.

La administración pública del cambio debe considerar como fin la equidad social, contribuir al desarrollo sustentable del medio ambiente, mejorar la capacidad de gobierno, así como transformarse en una organización más flexible que permita alcanzar los fines del Estado en una época de grandes transformaciones.

Bibliografía

Caiden, Gerald E. "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público", en *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1. México, CIDE, julio-diciembre de 1992.

Caiden, Gerald E. "Revitalización de la Administración Pública", en *RAP*. México, INAP, 1996.

Crozier, Michel. "El cambio en las organizaciones públicas", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, julio-diciembre de 1992.

Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela, CLAD, Nueva Sociedad, 1997.

Dimock, Marshall E. y Dimock, Ogden Gladys. *Administración Pública*. México, UTEHA, 1967.

Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México, F.C.E., 1996.

Frederickson, H. George. *La Nueva Administración Pública*. México, Noema, 1983.

Kliksberg, Bernardo. "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza", en *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1. México, CIDE, julio-diciembre de 1992.

Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado*. México, INAP-F.C.E., 1994.

Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. México, IFE, 1997. Serie Conferencias Magistrales No. 1.

OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 1997.

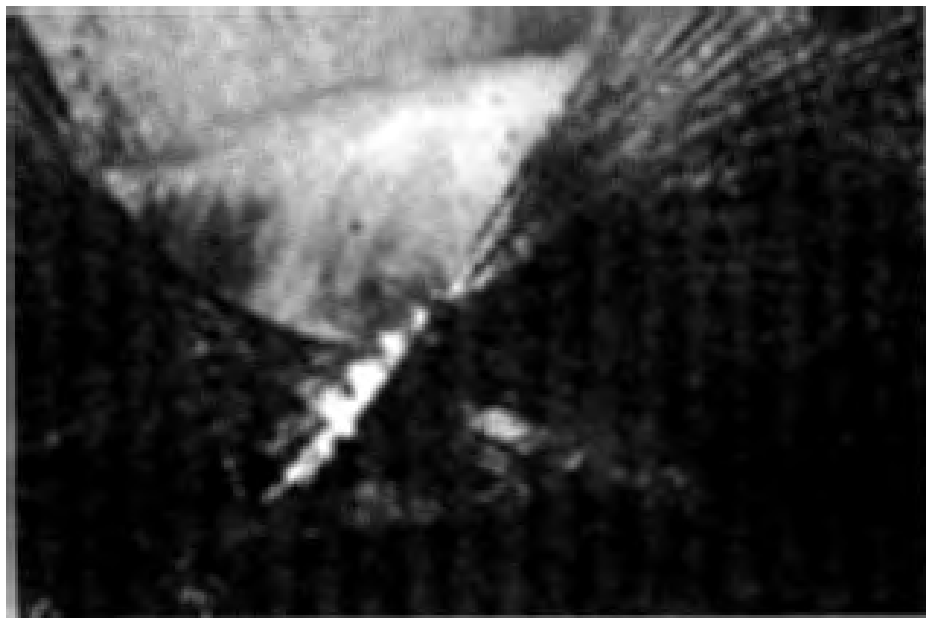
Oslak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, F.C.E., 1994.

Parker, R.S. "The End of Public Administration", en *Public Administration*. Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

Urquidi, Víctor L. *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la sección mexicana del Club de Roma*. México, F.C.E., 1996.

Waldo, Dwight. *La Administración Pública del cambio social*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974.

Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración", en Waldo, Dwight. *Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. México, Trillas, 1985.



Chimaltecutli

GESTIÓN PÚBLICA Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

*Francisco Moyado Estrada**

Introducción

Las iniciativas de integración han adquirido en el último tercio del siglo XX, especial relevancia como estrategias de competencia comercial, y como referentes fundamentales de convergencia económica. Los procesos de integración más avanzados han dado pasos firmes para cristalizar los esfuerzos de integración económica y convergencia nominal en proyectos de integración política, que suman un nuevo actor en el plano de las relaciones internacionales, el comercio internacional, los procesos geopolíticos, la gestión de organismos y políticas supranacionales y las nuevas modalidades de las relaciones intergubernamentales.

Por otra parte, durante el primer semestre de 1998 sucedieron importantes acontecimientos que marcan el inicio de una nueva etapa en los procesos de integración que ocurren en las diferentes regiones del orbe. Por ejemplo, en la primera semana de abril se reunieron –por separado- los países del Pacto Andino y del Mercosur para revisar sus estrategias y reafirmar su voluntad de integración de cara al nuevo milenio. Los días 18 y 19 del mismo mes se llevó a cabo, en la ciudad de Santiago de Chile, la II Cumbre de las Américas, con la asistencia de 34 jefes de Estado y de Gobierno, en la cual este conjunto de países reafirmaron su voluntad de integración comercial a nivel continental hacia el año 2005. De la misma forma, el 13 de mayo de este mismo año, el Parlamento Europeo ratificó el Acuerdo Provisional de

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales –Universidad Nacional Autónoma de México, y Maestro en Políticas Públicas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y The Johns Hopkins University.

Asociación Económica, Política y Cooperación, que suscribieran México y la Unión Europea el 8 de diciembre de 1997.

Aunque el panorama pareciera desdibujarse por la actual crisis internacional, especialmente la asiática, el futuro será protagonizado por un gran dinamismo económico de intercambio entre megaestados, situación que hoy reclama el estudio de los procesos en curso y la formación de un tipo de especialista enfocado el análisis de los procesos de integración, desde la perspectiva de la gestión de organismos supranacionales y la implementación de políticas públicas también de carácter supranacional. Por lo anterior, vale la pena concentrarnos por ahora en el proceso de integración más avanzado, con el propósito de extraer lecciones que sirvan al resto de las áreas geográficas que hoy se aprestan a revitalizar sus iniciativas de integración.

1. Pasado y Presente de la Integración Europea

Durante la primera semana de mayo de 1998 tuvo lugar en la ciudad de Bruselas; el “examen de la primavera”, para definir el número de países que integrarán la Unión Monetaria, prevista para el primero de enero de 1999. Con base en este ejercicio, en esta nueva etapa se incorporarán 11 de los 15 países que integran la Unión Europea (en principio quedaron fuera Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca y Grecia).

Hasta hace dos años aún persistían las dudas acerca de que el Euro (que será la moneda única) pudiera empezar a funcionar con tantos países, en un clima de estabilidad, inflación controlada, un esfuerzo importante de saneamiento de las finanzas públicas y una elevada tasa de crecimiento económico.¹ Los países configuran una economía de 290 millones de habitantes, representa el 19.4% del PIB mundial, siendo la primera potencia comercial al concentrar el 18.6% del comercio exterior.

¹ Tintore, Enric. “Ha nacido el Euro”, en *La Vanguardia*, 28/03/98, Barcelona.

La Unión Europea ha entrado pues, en una etapa de consolidación y expansión determinante. Por un lado, se han definido ya los países que integrarán la Unión Monetaria y por otro, se han iniciado las negociaciones formales para su ampliación hacia Europa del Este. Durante la primera semana de abril se reunieron los representantes de la Comisión Europea y los representantes de Chipre, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia y Estonia (considerados como de la “primera velocidad” por sus indicadores macroeconómicos) y Rumania, Bulgaria, Lituania, Eslovaquia y Letonia (considerados como de “segunda velocidad”).

Para adentrarnos –aunque sea de forma sucinta- en el desarrollo histórico de la integración europea, quizás convenga empezar citando las palabras que pronunciara Klaus Kinkel (Ministro de asuntos exteriores alemán) en 1997 en ocasión del 40 aniversario del Tratado de Roma: “Europa –decía Kinkel- es más que un espacio selecto de mercado libre. Los padres de los Tratados de Roma tenían una visión: superar las consecuencias de la guerra, espiritual, política y económicamente. Crearon un modelo exitoso que garantiza la paz y el bienestar, un modelo que no conoce precedente. Hoy estamos necesitados de nuevo de una visión así: tenemos que superar las consecuencias de la partición de Europa llevando paz y bienestar también a esos Estados que durante tantas décadas se han visto privadas de ello, y poner a punto la economía europea para la competencia global del siglo XXI”.²

El sueño de una Europa unida puede entenderse si recordamos que el saldo de la Segunda Guerra Mundial produjo 55 millones de muertos, 35 millones de heridos, 3 millones de desaparecidos, 30 millones de desplazados y la destrucción de infraestructura física estimada en tres billones de dólares. De esta forma, la depresión de 1929-1939, los seis años de contienda 1939-1945, y el Plan Marshall, motivaron la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica en la conferencia celebrada en París en 1947, a la que asistieron todas las

² Kinkel, Klau. “La perspectiva alemana”, en *El País*, 25/03/97, España.

naciones democráticas de Europa Occidental, incluyendo Islandia, Suecia, Suiza y Austria. Este organismo se encargaría de gestionar la ayuda norteamericana, enviada a través del Plan Marshall. Posteriormente se crearía la Unión Europea de Pagos (UEP), con el propósito de potenciar el comercio intraeuropeo más allá del bilateralismo.³

Jean Monet y Robert Shuman, Comisario General del Plan de Desarrollo Francés y Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, respectivamente, promoverían la integración económica sectorial centrada inicialmente en el carbón y el acero, cuyo crecimiento se veía limitado por la existencia de elevados aranceles entre los países europeos; su proyecto se basaría en la creación de un mercado común que permitiera potenciar la capacidad productiva de este sector y el acercamiento franco-alemán. La propuesta fue secundada por Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia, firmándose el tratado de la CECA, en París el 18 de abril de 1951, mismo que entraría en vigor el 23 de julio de 1952.

El éxito de la integración sectorial representado por la CECA, sentó las bases para empezar a negociar la creación de un mercado común que abarcara todas las facetas de la vida económica. De esta forma, el 25 de marzo de 1957 representantes de Italia, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y Alemania rubricaban en Roma el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), en el cual se preveía la creación, tras un periodo transitorio de 12 años, de la Unión Aduanera con libre circulación de mercancías, factores, competencias bien compartidas entre los Estados en agricultura, transporte, política comercial, política energética y política social.

Paralelamente, con el propósito de facilitar el crecimiento de la industria nuclear se firmó el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Posteriormente, en 1961, el Reino Unido, Dinamarca y Noruega solicitan su incorporación a la CEE,

³ Muñoz, Rafael y Bonete, Rafael. *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*. Alianza, Madrid, 1997. pp. 51-54.

pero esta no se concretará sino hasta 1973, quedando excluida Noruega porque los partidarios de la integración resultaron derrotados en referéndum.⁴

En 1979 se dio un importante paso con la creación del Sistema Monetario Europeo, que permitió la coordinación de las políticas nacionales de tipo de cambio, sin embargo, la eliminación de una serie de barreras físicas, fiscales y técnicas, que aún persistían, fue posible por el Acta Unica Europea aprobada en Luxemburgo y en la Haya, el 17 y 28 de febrero de 1986 y que entraría en vigor el 1 de julio de 1987. La idea de una Unión Económica y Monetaria se planteó desde 1970 a través del llamado Plan Werner, sin embargo el cambio del sistema monetario internacional promovido por el Presidente Nixon en 1971 hizo que se abandonara el proyecto.

El Acta Unica Europea fijaba como límite el 1 de julio de 1987 para la integración de un verdadero Mercado Unico Europeo; permitía la adopción de medidas para eliminar las trabas existentes a la libre movilidad de mercancías y factores; ampliaba el campo de la actuación de la comunidad, en áreas como la cooperación monetaria, la política medioambiental, energía, etc.; promovía la cohesión económica y social; aumentaba el peso del Parlamento Europeo y permitió la reforma del procedimiento de toma de decisiones.

Durante la década de los ochenta la Comunidad se amplía a 12 países, con la incorporación de Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986. Los buenos resultados alcanzados por la Comunidad propiciaron que en 1988 los jefes de Estado y de gobierno encargaran al Presidente de la Comisión Europea la elaboración de un informe sobre los requerimientos para transformar la comunidad en una Unión Económica y Monetaria (UEM). Así, tras el informe Delors, se aprueba en 1991 el Tratado de la Unión, en la ciudad holandesa de Maastricht. En dicho Tratado se sientan las bases para la creación de la UEM, la puesta en marcha de una política exterior y de seguridad

⁴ *Ibid.* pp. 55-57.

común, y el aumento de la cooperación judicial y policial. Paralelamente, se continúa reformando el funcionamiento institucional, potenciando las funciones del Parlamento Europeo con el fin de acercar la UE a los ciudadanos y reducir el llamado “déficit democrático”.

Los problemas económicos de principios de la década de los noventa, que tuvieron como consecuencia la euroesclerosis o “Europa de dos velocidades” y el crecimiento del desempleo, especialmente juvenil (11% de la PEA en 1992), retrasaron la Unión Monetaria, sin embargo, el proyecto no se abandonó e incluso en 1995 se produjo una cuarta ampliación con la incorporación de Suecia, Austria y Finlandia, con lo que el número de países de la UE llega a 15.

2. Gestión Pública de la Unión Europea

Una de las preocupaciones fundamentales, ante los avances del proceso de integración, se refiere al desarrollo de las capacidades de gestión, tanto con relación a las Políticas Públicas Comunes, como en el ámbito interno de los diferentes organismos europeos, lo que Les Metcalfe, del Instituto Europeo de Administración Pública, interpreta como “desarrollar capacidades para gestionar la integración”.

El autor considera que ante la incapacidad de los diferentes gobiernos nacionales para lograr un avance significativo en la eficacia institucional, por medio del Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, se requiere fundamentalmente “un decidido esfuerzo encaminado a la introducción de reformas institucionales y a la mejora de la eficacia de la Unión Europea(UE), debido al creciente desfase existente entre sus aspiraciones políticas y sus capacidades administrativas. La UE –dice Metcalfe-, padece un déficit de gestión

que hasta tiempos recientes, apenas se había reconocido y mucho menos remediado”.⁵

La hipótesis central de esta posición, con la que coincidimos, es que las agencias europeas, se han creado más como respuesta pragmática que como aplicación deliberada de nuevos principios de gobierno europeo. En este sentido, las deficiencias descritas reflejan que los dirigentes europeos, poco se han preocupado por desarrollar una capacidad administrativa que permita mantener el ímpetu de la integración, satisfacer sus ambiciosos objetivos y en general, una mejor implementación de las políticas públicas comunitarias.

A la luz de estos argumentos, la Comisión Europea se convierte en el punto central de la preocupación pro el “déficit de gestión”, por su importante papel en la iniciación del proceso de toma de decisiones, vigilante de la observancia de los tratados y coordinación de las políticas públicas comunes. Los principales problemas que se le atribuyen son su debilidad en el ejercicio de responsabilidades gerenciales, administración inadecuada, pobre coordinación interna y euroburocracia. Tampoco tiene una tradición de reforma gerencial, a pesar de que la mayor parte de los países de la Unión Europea han emprendido en los últimos años, importantes reformas a la gestión pública; es por ello que la Comisión a menudo se ha calificado como una organización “sobrecargada” y “desmoralizada”.

Este conjunto de problemas demuestran que el proceso de integración europea está más vinculado a los imperativos económicos, dando escasa atención a la modernización institucional y a la eficacia de las políticas, manteniendo desde la perspectiva de la gestión, una dicotomía obsoleta entre política y administración.

El fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional exige que la gestión pública europea se sustente en una capacidad de gestión interorganizativa, abarcando a todos los Estados miembros que poseen

⁵ Metcalfe, Les. “Federalismo flexible”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Números 7-8, septiembre de 1996-abril de 1997, España. pp. 45-59.

sistemas administrativos diferentes. Es necesario tener en cuenta que el sistema europeo, como sistema emergente de gobierno, constituye un nuevo tipo de organización política que requiere esfuerzos creativos para asimilar el carácter pluralista que encierra, y para dar coherencia y efectividad a la observancia del marco legal e institucional, así como a las políticas que se ejecutan permanentemente.

3. El Sistema Institucional

Con el propósito de ubicar los principales problemas de gestión que hemos planteado conviene detenernos en el sistema institucional, destacando sus principales organismos: la Comisión Europea, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Europeo, el Comité de Representantes Permanente, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de inversiones.⁶

La Comisión Europea

La Comisión Europea constituye el núcleo central del funcionamiento de las Comunidades Europeas; tiene la misión de velar por el cumplimiento del derecho comunitario y gestionar día a día los asuntos comunitarios, además de proponer las medidas oportunas para el funcionamiento de la comunidad y negociar acuerdos externos. Como órgano gestor de la comunidad tiene su sede en la ciudad de Bruselas, y cuenta con el apoyo de unos 21,000 funcionarios que se integran en 23 Direcciones Generales, distribuidas entre Bruselas y Luxemburgo.

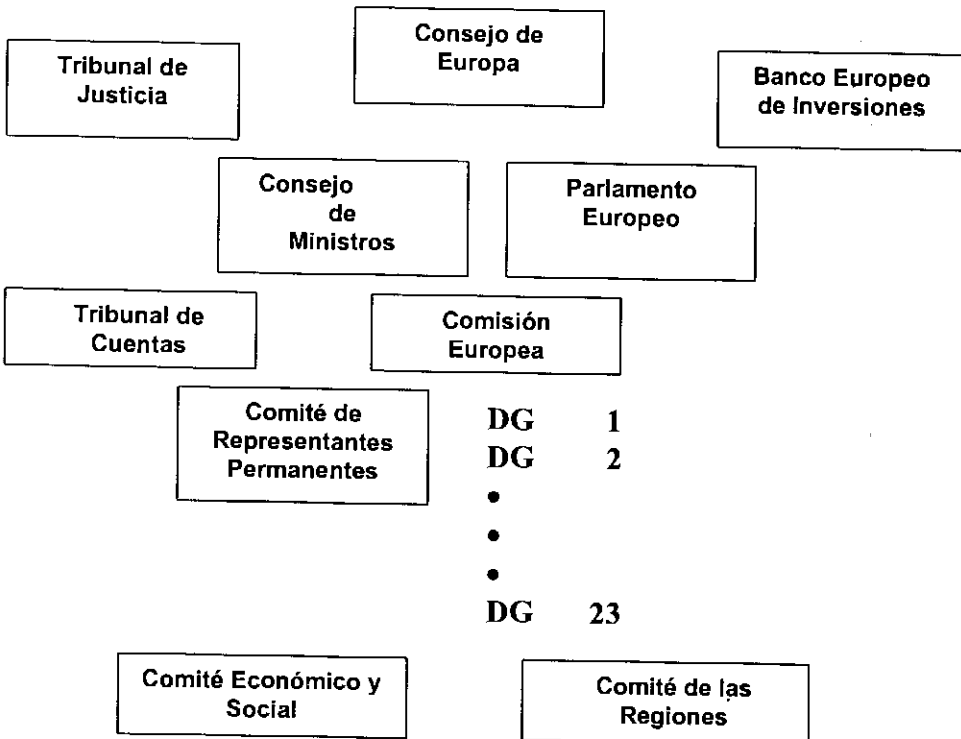
La Comisión se integra por 20 comisarios elegidos por los países miembros por un periodo de cinco años. Los países de mayor

⁶ Fontaine, Pascal. *Diez Lecciones sobre Europa*. Comisión Europea, Luxemburgo, 1995. pp. 9-13.

población (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España) proponen dos Comisarios y el resto propone uno. De estos uno es nombrado Presidente de la misma; actualmente el Presidente es el luxemburgués Jacques Santer.

La Comisión funciona como órgano colegiado, las decisiones se toman por consenso y sólo el Parlamento Europeo es el órgano con capacidad para ejercer un voto de censura, que podría llevar a la dimisión colectiva de la Comisión. En la actualidad se critican dos aspectos de su estructura: por un lado que el número elevado de comisarios responde más a criterios de "cuotas nacionales" que a criterios de eficacia, por el elevado número de direcciones generales; por otro lado, se cuestiona su exceso de burocracia y centralismo, proponiéndose la descentralización de parte de sus funciones mediante la creación de órganos especializados.

UNION EUROPEA SISTEMA INSTITUCIONAL



El Consejo de Ministros

Es el verdadero órgano legislativo de la comunidad pues en éste recae la aprobación de cuantas propuestas de actuación legislativa le haga llegar la Comisión (podemos decir que la Comisión propone y el Consejo dispone); realiza además una importante labor de coordinación de las políticas económicas de los países miembros y lleva a cabo también funciones de representación.

Funciona también como órgano colegiado y se integra por los ministros de los gobiernos de los países miembros en función de los temas a discutir. Así, los temas económicos los discuten los ministros de economía y hacienda; los temas agrícolas los ministros de agricultura; los temas externos los ministros de exteriores, etc. La convocatoria de las reuniones recae en el ministro del país que ejerza la presidencia en turno, renovada por rotación cada 6 meses.

Con la entrada en vigor del Acta Unica Europea en 1987, la mayoría de los temas discutidos pasaron a aprobarse por mayoría calificada, además de que el Tratado de la Unión ya contempla la puesta en marcha de un sistema de codecisión, referido a la toma conjunta de decisiones Consejo-Parlamento, en temas como libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, reconocimiento mutuo de títulos y acceso a actividades no remuneradas, mercado interior, establecimiento de los programas marco plurianuales del I + d, establecimiento de los programas de acción de medioambiente, redes transeuropeas y consumo, educación, cultura y salud pública.

El número total de votos en el seno del Consejo es de 87, distribuidos como se muestra en la siguiente tabla. La mayoría calificada se alcanza con 62 votos, si bien hay el compromiso (compromiso de Loanina, alcanzado el 29 de marzo de 1994) de que cuando un grupo de países consiga entre 23 y 26 votos en contra de una decisión, las discusiones se mantengan "durante un periodo razonable de tiempo" con la finalidad de alcanzar un consenso.

unión. En referencia a la segunda, el Parlamento participa en el proceso legislativo (art. 138B del TCE) de adopción de los actos comunitarios ya sea mediante el procedimiento de codecisión (art. 189 del TCE) o mediante el procedimiento de cooperación (art. 189 C), así como a través de la emisión de dictámenes conformes o dictámenes consultivos.

Por último, el Parlamento puede ejercer el control político mediante la moción de censura a la Comisión; puede hacer interpelaciones o preguntas y llevar a cabo la discusión del informe anual de la Comisión.

El Parlamento Europeo está formado por 626 diputados, organizados en grupos parlamentarios con base en identidades políticas, cuya constitución exige un mínimo de 23 miembros, si pertenecen a un país, 18 si pertenecen al menos a 2 y 12 si pertenecen a 3 o más Estados miembros.

COMPOSICION DEL PARLAMENTO EUROPEO

País	No. Escaños	% sobre el total
Alemania	99	15.8
Austria	21	3.3
Bélgica	25	4.0
Dinamarca	16	2.6
Finlandia	16	2.6
Francia	87	13.9
España	64	10.2
Irlanda	15	2.4
Italia	87	13.9
Grecia	25	4.0
Luxemburgo	6	1.0
Países Bajos	31	5.0
Portugal	25	4.0
Reino Unido	87	13.9
Suecia	22	3.5

En la actualidad las diferencias competenciales entre los parlamentos nacionales y el propio Parlamento Europeo, su diseminación en tres sedes (Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo) y la eficacia de su funcionamiento –con la integración de nuevos miembros podría llegar a 700 escaños-, exige continuar discutiendo sobre su papel y fortalecimiento.

GRUPOS PARLAMENTARIOS

Grupos Parlamentarios	Núm. Escaños	Grupos Parlamentarios
Partido de los Socialistas Europeos	214	34
Partido Popular Europeo	181	29
Unión por Europa	56	9
Partido Europeo de los Liberales Democráticos y Reformistas	43	7
Confederación de la Izquierda Europea Izquierda Verde Nórdica	33	5
Los Verdes en el Parlamento Europeo	28	4
Coalición Radical Europea	20	3
Europa de las Naciones	18	3
No inscritos	33	5
Total	626	100

El Tribunal de Justicia

Con sede en Luxemburgo, es el órgano jurisdiccional de la Unión Europea encargado de velar por la aplicación uniforme del derecho es comunitario. Hasta ahora ha desarrollado una amplia jurisprudencia, lo que le ha traído fuertes críticas por su activismo judicial. Su función esencial es evitar “que cada miembro pueda, mediante una interpretación restrictiva, diluir el alcance de las obligaciones que ha asumido en virtud de los Tratados, defendiéndose asimismo su posición frente a los sistemas legales de los países miembros.”⁷

Desde 1989 cuenta con el Tribunal de primera instancia que se encarga de los contenciosos derivados de la política comercial, derechos de propiedad intelectual y aquellos que afectan a los funcionarios comunitarios. Está compuesto por 15 jueces y cuenta con la asistencia de 8 abogados generales, nombrados por un periodo renovable de 6 años.

El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas con sede en Luxemburgo, ha sido elevado por el Tratado de la Unión a la categoría de institución europea. Tiene como finalidad la fiscalización y control del presupuesto comunitario para garantizar la eficacia de la gestión financiera de la comunidad. Está conformado por un representante de cada uno de los países miembros, elegidos por unanimidad del Consejo tras consultar al Parlamento, por un periodo de 6 años.

⁷ Muñoz y Bonete. *Op. cit.* p. 73.

El Consejo de Europa

De acuerdo con el Tratado de la Unión Europea, este órgano se integra por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas y por los jefes de Estado o de Gobierno, asistidos por los ministros de asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión. Se reúne al menos dos veces por año bajo la presidencia del jefe de Estado o de Gobierno que ejerza la presidencia del Consejo y su misión consiste en dar los impulsos necesarios para el desarrollo de la UE y definir sus orientaciones políticas generales.

El Comité de Representantes Permanentes

Está formado por los embajadores de los Estados miembros ante la Unión Europea; es responsable de la preparación de la agenda para las reuniones del Consejo de Ministros y desarrollar los mandatos que éste le confiera.

El Comité Económico y Social

Es otro órgano consultivo, con sede en Bruselas, formado por representantes de los trabajadores, empresarios y del tercer sector, de actividades como agricultura, transporte, comercio, pequeñas y medianas empresas, profesionales liberales y consumidores. Se divide en 9 secciones encargadas de debatir los dictámenes antes de su aprobación en sesión plenaria. La elección de sus miembros la realiza el Consejo a propuesta de los países miembros y corresponden 24 a Alemania, Reino Unido, Francia e Italia; 21 a España; 12 a Bélgica, Países Bajos, Grecia y Portugal; 11 a Austria y Suecia; 9 a Finlandia, Dinamarca e Irlanda y 6 a Luxemburgo, para un total de 222 miembros.

El Comité de las Regiones

Con sede en Bruselas, comparte sede y estructura administrativa con el CES; es un organismo creado a iniciativa de España y Alemania, por el Tratado de la Unión, donde los gobiernos de ámbito regional tienen un mayor poder. Es un organismo de carácter consultivo, compuesto por 222 representantes de los gobierno regionales y locales de los Estados miembros y tiene como fin ampliar la presencia de las regiones en el funcionamiento comunitario, siendo obligatorio consultarle en asuntos de su ámbito competencial tales como: educación, cultura, salud pública y redes transeuropeas.

El Banco Europeo de Inversiones

Con sede en Luxemburgo, fue creado con el fin de contribuir a la financiación de inversiones que permitan lograr los objetivos de las políticas económicas comunitarias, por ejemplo: desarrollo regional, aumento de la competitividad industrial, mejora de infraestructuras, y protección del medio ambiente.

4. Políticas Públicas Comunes

El sistema institucional de la Unión Europea se dedica a la implementación de políticas públicas de alcance transnacional en áreas fundamentales del ámbito comunitario, esto es: comercio, transporte, agricultura, desarrollo regional, desarrollo social e integración monetaria. Son grandes áreas a través de las cuales podemos medir la capacidad de la UE como “mega-actor”.

a) Política Comercial

Según lo expuesto, debemos tener en cuenta que la Comunidad Europea nace como una Unión Aduanera, de ahí que la política comercial sea el campo en donde se hacen las primeras intervenciones de la Comunidad como tal. De esta manera, los primeros pasos de la política comercial comunitaria fueron el desmantelamiento de aranceles interiores y el establecimiento del arancel exterior común, proceso que se concluyó en 1968. Aunque debemos señalar también que la eliminación de este tipo de barreras no arancelarias no se alcanzaría sino hasta 1993 con la entrada en vigor del Mercado Único.

La fijación de los distintos aranceles que integran el arancel exterior común ha sido el primer elemento que conforma la política comercial autónoma de la comunidad. Otro elemento importante es la política de defensa comercial que se activa frente a la competencia desleal por parte de empresas exportadoras de terceros países, a través de derechos antidumping y derechos compensatorios. Los primeros se activan ante la existencia de diferencias injustificadas entre el precio de origen de un bien y su precio de exportación (menor). Los segundos se activan ante subvenciones que hagan que los bienes exportados puedan competir favorablemente en el país de destino. Existe también el llamado instrumento de defensa comercial que permite presionar para conseguir la mayor apertura de aquellos mercados que considere proteccionistas y perjudiquen sus intereses exportadores. Por último, se encuentra el sistema de preferencias generalizadas que permite la importación de productos manufacturados de países menos desarrollados y que actualmente beneficia a países asiáticos y de América Latina, así como a otros pertenecientes a la antigua Unión Soviética.

Un tercer elemento es la política comercial convencional, que incluye todos los acuerdos firmados entre la Comunidad y otros países y que otorgan un marco de relaciones comerciales privilegiadas, entre los países firmantes. En el caso concreto de las relaciones con América Latina, ésta se ha fortalecido desde el ingreso de España y Portugal a

la Comunidad y los cambios experimentados por estos países en cuanto a sus economías durante los años ochenta. En esta perspectiva se inscribe el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial firmado en diciembre de 1995 entre la UE y los países del Mercosur (Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Chile desde octubre de 1996), y por supuesto el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, firmado por la UE y México en diciembre de 1997.⁸

b) La Política Común del Transporte

La política común del transporte se contempla desde el Tratado de Roma (arts. 74-84) junto con la política agraria y la política exterior; esto se debió primero a la necesaria vinculación del comercio intracomunitario y extracomunitario que reduce los costos de transporte y permite aumentar los intercambios comerciales. En segundo lugar, dado que era un sector sobrerregulado por las distintas administraciones públicas de los Estados miembros era necesario implementar reglas para un mercado común del transporte, el cual se alcanza a mediados de la década de los 80, cuando se logra una total liberación y homogeneización de la regulación del sector.

Como es evidente, la política común del transporte abarca diversas actuaciones en el ámbito de los transportes por carretera, el transporte aéreo y el transporte marítimo. En cada uno de estos, los esfuerzos se han concentrado en la desregulación y liberación del mercado intracomunitario, así como la construcción de infraestructura o su propia reestructuración (como es el caso del sector marítimo).

Por último, el Tratado de la Unión Europea ha otorgado una mayor participación al Parlamento Europeo en la formulación de la política

⁸ Sobre el tema se recomienda: *La profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, 1995.

común del transporte al permitirse el procedimiento de cooperación y al plantear su necesaria consulta en supuestos de acuerdo con terceros países, pero en general la propia Comunidad ha adquirido nuevas competencias para contribuir al desarrollo de redes transeuropeas, por lo que en el futuro este tipo de políticas va a adquirir un importante impulso.

c) La Política Agraria Común

La Política Agraria Común (PAC) constituye una pieza central de la integración europea; ello porque siendo un sector fuertemente intervenido por parte de todos los países miembros, su comunitarización radica en la necesidad de homogeneizar la política agrícola a fin de permitir la integración de un mercado único en este sector (Tratado de Roma arts. 38-47). Como señalan Muñoz y Bonete, en este proceso “se consideró que el establecimiento de unas reglas comunes en el sector agrario evitaría la existencia de grandes disparidades de precios de los productos del sector entre los distintos Estados miembros del mercado común, facilitando así en ellos que el comportamiento de los salarios no se diferenciara por razones vinculadas a subidas de diferente intensidad de los precios agrarios”.⁹

El establecimiento de la PAC ha sido pues gradual y paulatino, a partir del Tratado de Roma, su funcionamiento se inspira en tres principios básicos:

1. Unidad de mercado: libre circulación de los productos agrícolas y centralización de los mecanismos de intervención en los precios agrícolas a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA).
2. Preferencia comunitaria: prioridad sobre los productos comunitarios respecto a productos provenientes de terceros países.
3. Solidaridad Financiera: financiación de la PAC.

⁹ *Ibid.* p. 114.

d) La Política de Desarrollo Regional

La Política de Desarrollo Regional se ha venido estructurando de acuerdo con la preocupación de los países miembros por los distintos niveles de desarrollo entre las regiones que forman la UE, de ahí que con un presupuesto que la ubica sólo después de la PAC, se busque la convergencia entre las 171 regiones que integran la comunidad.

Lo primero a considerar es que la diferencia entre las regiones de la UE, va más allá de las variables clásicas en el análisis comparativo, PIB, PIB per cápita, tasa de desempleo, etc. Además de estas diferencias se tiene la cultura, la historia, ecosistemas dominantes y situación geográfica, en relación a las zonas que concentran la actividad económica.

De esta forma, las regiones más ricas coinciden con las situadas en el llamado *eje dorsal europeo*, que va del sudeste de Gran Bretaña hasta el norte de Italia, incluyendo París. Después encontramos el llamado *arco mediterráneo* que incluye regiones con un gran dinamismo económico en las últimas décadas. El arco Atlántico y la antigua RDA representarían las *regiones periféricas* y por último estarían las *regiones ultraperiféricas* que incluyen a varias islas y zonas pertenecientes a Grecia, Portugal, España y Francia.

Las tres razones que justifican una política de desarrollo regional de ámbito comunitario son: en primer lugar que su implementación puede minimizar el impacto negativo que otras políticas de ámbito estatal puedan tener dentro y fuera del país en que se adoptan. En segundo lugar que pueden contrarrestar los efectos negativos de las propias políticas comunitarias en determinadas regiones. En tercer lugar que la potenciación de desarrollo de las regiones deprimidas puede tener efectos positivos en un mercado sumamente integrado.

En suma, la actuación comunitaria en materia de desarrollo regional se produce a través de los siguientes instrumentos:

1. Los fondos estructurales: (FEDER, FEOGA-orientación, FSE, IFOP) bajo cuatro principios básicos: cooperación, adicionalidad, plurianualidad y concertación.
2. El Fondo de Cohesión (art. 130 del TCE), que se destina sólo a los países comunitarios con un nivel de renta inferior al 90% de la renta media comunitaria (Portugal, Irlanda, Grecia, España). Tiene como finalidad compensar a los países que por su menor capacidad económica se encuentren en desventaja para acceder a la Unión Económica y Monetaria; financia proyectos en los sectores de medio ambiente y redes transeuropeas (10% de recursos dedicados a acciones estructurales).
3. El Banco Europeo de Inversiones que ha contribuido a la creación del Fondo Europeo de Inversiones, la financiación de infraestructura de transporte, el sector energético y pequeñas y mediana empresas.

e) La Política Social Comunitaria

El fundamento de la política social comunitaria lo encontramos en los artículos 2 y 3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en donde se insiste que el establecimiento de un Mercado Común y de la Unión Económica y Monetaria, deberá acompañarse de un alto grado de convergencia económica y un alto nivel de empleo, protección social, elevación del nivel y calidad de vida, cohesión económica y social, y solidaridad entre los Estados miembros.

Sin embargo, dado el peso de la política social en los países miembros (que se representa por su peso en el gasto público en torno al 50%, lo cual permite considerarlos como Estados del bienestar), la Comunidad ha limitado sus acciones a cuatro áreas distintas: 1) formación para la inserción al mercado de trabajo; 2) políticas de igualdad para luchar contra la discriminación de la mujer en el trabajo; 3) Carta Social Europea, para lograr el reconocimiento de los derechos sociales, y 4) potenciación del diálogo entre sindicatos y patrones para avanzar hacia la Europa Social.

Conviene señalar que la relativa homogeneidad de las políticas sociales de los países miembros y el buen comportamiento de la economía entre 1950 y 1975, permitieron posponer la implementación de una política social convergente, sin embargo, la recesión de las economías occidentales a partir de 1973 y el creciente aumento del desempleo, que llegaría a mediados de los ochenta al 10% de la población activa comunitaria, obligaron a poner en marcha el Primer Programa de Acción social en 1974, el cual promovería la igualdad de remuneración entre hombre y mujeres, la protección de los derechos de los trabajadores ante fusiones y adquisiciones de empresas y en el caso de quiebra.

Además de algunas otras actuaciones limitadas en materia de empleo y seguridad en el trabajo, la Comisión Europea propuso en 1989 la aprobación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Carta Social), que recoge el compromiso de establecer un modelo social europeo que garantice que la búsqueda de mayor competitividad y eficiencia se realizará sin impedir avances en la esfera social. El documento fue suscrito por la totalidad de los Estados miembros a excepción del Reino Unido; su contenido es el siguiente:

- a) Libertad de movimiento de los trabajadores y su correspondiente derecho a ser contratado en igualdad de condiciones que los nacionales.
- b) Derecho al empleo y a una remuneración justa.
- c) Derecho a la mejora en la calidad de vida.
- d) Derecho a una protección social adecuada.
- e) Derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva.
- f) Derecho a la formación profesional continua.
- g) Derecho a la igualdad de trato para hombres y mujeres.
- h) Derecho a los trabajadores a la información y participación en las empresas.
- i) Derecho a la seguridad e higiene en el trabajo.
- j) Derecho a la protección de los niños y los adolescentes.
- k) Derecho a Pensiones de jubilación suficientes.

- 1) Derecho a las personas con minusvalía a atención especial en el campo de la formación, acceso al trabajo e integración social.

Con la firma del Tratado de Maastricht, los Estados miembros han expresado en un Protocolo sobre Política Social, la necesidad de continuar en la vía de la Carta Social, aunque nuevamente el Reino Unido se ha auto-excluido. Finalmente la Comisión ha presentado el Libro Verde sobre la Política Social Comunitaria (1993) y el Libro Blanco sobre la Política Social Europea (1994).

f) La Política Monetaria

El Sistema Monetario Europeo está formado por dos elementos: el primero se constituye por el ECU (European Currency Unit o Unidad de Cuenta Europea), formado por el conjunto de monedas de los distintos países miembros de la comunidad y cuyo valor corresponde a la suma de los valores de dichas monedas ponderados por un factor definido en función de la importancia de cada país (se toma en cuenta la importancia del PIB, volumen de comercio intracomunitario y cuotas con que cada país participa en los instrumentos de apoyo financiero a corto plazo del SME).

El segundo elemento que conforma el SME, es un mecanismo para dotar de estabilidad a las relaciones entre las monedas comunitarias y se basa en el compromiso de los países miembros de mantener el tipo de cambio de su moneda con respecto al ECU dentro de unas determinadas bandas de fluctuación.

La firma del Tratado de Maastricht en 1992, abrió una segunda fase en la coordinación monetaria de los países miembros. Al haberse logrado la creación del Mercado Unico previsto por el Acta Unica Europea, los países miembros se plantearían continuar el proceso de integración potenciando los aspectos monetarios, planteándose la vieja aspiración de crear una moneda única. De esta forma las ventajas que puede ofrecer la plena integración son de dos tipos:

- a) Por un lado la existencia de una moneda única en los países miembros de la UE, eliminará los costos de transacción asociados a la necesidad de cambiar de moneda cuando se realizan operaciones intracomunitarias.
- b) En segundo lugar una moneda única eliminará totalmente las incertidumbres asociadas a la volatilidad de los tipos de cambio, protegiendo a los países de ataques especulativos con lo que se espera que aumente el comercio y mejore la asignación de recursos entre la comunidad.

Con miras al funcionamiento de la Unión Monetaria la comunidad ha fijado una serie de criterios de convergencia, que actúan como barrera de entrada (Protocolo sobre los Criterios de Convergencia art. 109 J del TCE), son criterios de carácter nominal y su cumplimiento es obligatorio:

- Estabilidad de precios, la inflación no se puede superar en más de 1.5 puntos a la de tres países con menor inflación.
- El déficit público no podrá superar el 3% del PIB.
- La deuda pública acumulada no podrá superar el 60% del PIB.
- El tipo de interés a largo plazo no puede superar en más de dos puntos porcentuales la media de los tres países con menor inflación
- El tipo de cambio se habrá mantenido dentro de los márgenes normales de fluctuación del SME, no habiéndose devaluado la moneda en los últimos 2 años respecto a ninguna de las monedas comunitarias.

El Consejo Europeo celebrado en diciembre de 1995 en Madrid, aprobó la puesta en marcha escalonada de la Unión Monetaria en un plazo de tres años y medio, a partir de: 1) la aprobación, en la primavera de 1998, de los países que cumplan con los criterios de convergencia; 2) La plena sustitución de las monedas nacionales por el EURO, a partir del 1 de enero de 1999, por parte del Banco Central Europeo, fecha en que empezará a aplicar una única política monetaria y de tipo de cambio; y 3 la adaptación de las administraciones públicas

hasta el 2002¹⁰ para que puedan contar con un sistema de contabilidad pública adecuado a este nuevo escenario.

El Banco Central Europeo junto con los 15 bancos centrales de los países miembros integrará el Sistema Europeo de Bancos Centrales, que será el encargado de definir y ejecutar la política monetaria de la unión con independencia de los gobiernos nacionales y del resto de las instituciones comunitarias.

5. Consideraciones finales

El estudio del desarrollo histórico, la estructura institucional y la ejecución de políticas públicas de alcance comunitario, muestran un avanzado proceso de integración, que sin embargo para consolidarse, exige en el corto plazo reformar el sistema institucional con el propósito de abandonar la anquilosada cultura administrativa legalista que ha permeado, permitiendo transformar a los organismos comunitarios de simples órganos mediadores y fiscalizadores, en organismos eficaces con una nueva capacidad gerencial.

Pese a que el tema no constituye una prioridad en la agenda de la integración, entre otras cosas, por que la discusión sobre la estructura de gobierno europeo aun está pendiente, es necesario proponer su inclusión en la llamada Agenda 2000 de la Comisión, con el fin de avanzar en la coordinación intergubernamental, bajo un modelo pluralista y responder a las necesidades y expectativas de los países que han venido fundiéndose en una especie de megaestado, uno de los referentes políticos y económicos más importantes de nuestra época.

Debido a que los procesos de integración se consideran como “recién llegados” a la reforma de la gestión pública, resulta fundamental

¹⁰ Para una idea más amplia del impacto de la convergencia monetaria en las administraciones públicas ver: Moyado Estrada, Francisco, “Democracia y Función pública en España (Retos del Sector Público ante la Unión Monetaria Europea)”, en Revista *Prospectiva*, núm. 8, Octubre de 1997.

llamar la atención sobre este importante aspecto y sobre la necesidad de formar especialistas en procesos de integración, desde la perspectiva de la gestión de organismos supranacionales y políticas de alcance regional.

Lograr lo anterior daría la pauta para difundir su importancia en otras regiones del mundo con proceso de integración en marcha, como es el caso de Asia, América del Norte y América Latina. De manera particular el tema se vincula con los países latinoamericanos en donde existen dos importantes procesos de integración regional (TLC y Mercosur) y ya se trabaja en la iniciativa de integración continental (ALCA), derivada de la II Cumbre de las Américas, misma que habrá de ponerse en marcha después del año 2005.

El Xinantécatl había hablado



La Cueva del Chivo



PROBLEMÁTICA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

*Raulú Vargas Torres**

Introducción

El presente ensayo pretende resaltar la importancia del proceso de implementación del programa de modernización administrativa en el Gobierno del Estado de México. En primer término se plantea la tendencia de los gobiernos por impulsar programas de modernización en su administración pública; en segundo lugar se define el concepto de modernización, y por último, se destaca la trascendencia de la implementación tratando de describir los principales problemas con los que se puede enfrentar este proceso de los programas de modernización, fundamentalmente en las estructuras organizacionales de la administración pública.

Tendencia modernizadora

La reforma del Estado mexicano y de la modernización de la administración pública tanto del gobierno federal como de diferentes gobiernos locales y municipales, ha sido una constante de los gobiernos mexicanos “desde la República Restaurada hasta nuestros días (...) Ese objetivo se ha desdoblado a su vez en muy diferentes propuestas acerca de lo que ha debido ser y hacer la administración pública en cada una de sus etapas.” (Merino, 1996; 6). Sin embargo, es principalmente en las últimas dos décadas cuando este proceso cobra auge y la discusión se amplía tomando como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

* Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México.

La tendencia modernizadora responde “al agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos (...) Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado”. (Cabrero, 1995; 18)

En este sentido, el Estado y su administración pública reorientaron sus acciones hacia la denominada reforma del Estado y modernización administrativa.

Nuestro país adopta las tres siguientes formas de modernización administrativa (Pardo, 1993; 11-12). Como criterio jurídico-técnico: que norma la extensión del campo de intervención del Estado; en su relación con el desarrollo económico: donde actúa la programación y la planeación y por último, entendida la modernización como recurso útil no para el desarrollo sino para la distribución de sus beneficios, en que adquiere cierta autonomía.

La misma autora señala que estas tres formas de la modernización administrativa se practicaron en nuestro país a partir de los años cuarenta alcanzando una tendencia definitiva en el gobierno de Miguel de la Madrid, logrando desplazarse a través de los últimos sexenios.

Diferentes programas, desde entonces, se han implementado en los ámbitos administrativos a fin de modernizar las múltiples funciones que las organizaciones públicas llevan a cabo. Ejemplos de ellos es el ya mencionado Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1995-2000, implementado a nivel federal, y el Programa de Modernización Administrativa en el Estado de México.

Sin embargo, habrá que precisar qué es lo que se entiende por modernización con el objeto de tener una idea clara de dichos programas.

Conceptualización de modernización

En un primer acercamiento al concepto de modernización, éste nos refiere a algo que se antepone a lo *viejo*, a lo *antiguo*. La crítica de la modernidad inicia en la década de los ochenta donde se asiste a un debate teórico en torno a la condición post-moderna de la sociedad. En este sentido, el debate se enmarca “en una conciencia generalizada del agotamiento de la razón (...) en política asistimos al final del Estado de Bienestar y la vuelta de posiciones conservadoras de economía monetarista, en ciencia presenciamos el *boom* de las tecnologías, en arte se ha llegado a la imposibilidad de establecer normas estéticas válidas.” (Pico, 1990; 13)

Es decir, la modernidad instaaura lo moderno sobre lo no moderno. El primer concepto de modernidad lo indica este mismo autor al decir que “La modernidad se había presentado desde sus comienzos como un proceso emancipador de la sociedad (...) La modernidad es la salida del hombre de su madurez, la llegada a su mayoría de edad (...) Su tarea es la de construir un mundo inteligible donde la razón institucionalice el juego de las fuerzas políticas, económicas y sociales con base en el libre contrato entre seres iguales. El Estado sólo tendrá un papel de árbitro conciliador entre el interés particular y el universal” (Pico, 1990; 14-15). En este sentido, la modernidad es entendida como un proceso de transformación donde si bien la cita anterior la define con relación a su proceso histórico, la modernización también es entendida como un proceso de cambio.

La modernización, al igual que su concepto inmediato antecedente: modernidad, se interpreta y define desde posturas diferentes, por lo que no existe una conceptualización única o uniforme. Sin embargo, el

concepto de modernización es utilizado reiterativamente para hacer referencia a cambios propuestos para mejorar y/o efficientizar.

El concepto genérico de modernización es aquel que hace referencia “al proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades” (Castelazo, 1987; 9). De esta forma, la modernización es entendida como un proceso permanente de cambios. Es un modelo nuevo que sustituye a otro anterior, al pasado.

Este es el contexto conceptual cuando se habla de modernización y en este mismo sentido se entiende cuando de modernización administrativa se trata.

Modernización Administrativa

El cambio en la administración pública ha sido un proceso continuo que diferentes gobiernos han intentado impulsar. Algunos han logrado cambios sustanciales, por ejemplo, los beneficios adquiridos con la Ley de Planeación que regula de alguna forma a las administraciones públicas.

Sin embargo, diversos cuestionamientos surgen en el sentido de pretender generar cambios en el ámbito administrativo: ¿Por qué se desean realizar cambios? ¿Cuáles son los objetivos? ¿Responden estos cambios a lineamientos oficialistas o a verdaderas necesidades sociales y más allá de racionalidades técnico-financieras? ¿Los cambios administrativos toman en consideración las estructuras administrativas formales e informales? ¿Los cambios administrativos contemplan el desarrollo y el cambio de las organizaciones públicas?

Los cambios administrativos responden a los inherentes cambios del Estado. Estado, gobierno y administración pública son instancias que en las últimas décadas han experimentado diversas transformaciones

que responden también a una serie de transformaciones de la misma sociedad.

Coincido plenamente con Uvalle Berrones cuando dice que:

“La vida de los Estados es objeto de un amplio debate, revisión y reconsideración (...) En este sentido, la administración pública también es objeto de discusión. Puesta en el centro de los debates, se revisan y evalúan sus tareas, las cuales no sólo tienen cobertura pública, sino que se enlazan con el destino y la felicidad política de las naciones. Por eso, la administración pública en cuanto a organización del Estado en la sociedad ocupa desde siempre, pero de manera específica en los últimos diez años, un lugar central que es motivo de reflexión y evaluación ciudadana. Estado y administración pública son instituciones básicas para impulsar y desarrollar la sociedad. No está en discusión su importancia, sino los modos y formas en que llevan a cabo sus cometidos económicos y sociales”.(Uvalle, 1997; 33)

En este sentido, la administración pública se encuentra en proceso de transformación toda vez que “se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente el aparato de la administración pública el puente responsable de dicha relación (por lo que) la modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad”. (Cabrero, 1995; 18)

La modernización administrativa, responde pues a una crisis de legitimidad entre el Estado y la sociedad. Para Uvalle, la administración ha sido afectada en los procesos de reforma del Estado y no debe aislarse del ámbito de lo público y sin dejar de ser actividad del Estado. (Uvalle, 1995; 7-9)

De esta forma, se han implementado programas de modernización en administraciones públicas de estados y municipios de nuestro país. El fundamento de la modernización responde, por un lado, a esta crisis de legitimidad a la que se hizo referencia y cuya esencia podría denominarse modernización *burocrática-administrativa*. Algunos de

sus propósitos son rediseñar procesos administrativos y simplificar los procedimientos dentro de las organizaciones así como en los casos en que el ciudadano se acerca a ellas, por ejemplo, ventanillas únicas; racionalizar recursos por medio de medidas de recorte de personal, dotación mínima de insumos, etcétera; incorporación en las funciones administrativas de herramientas tecnológicas de información.

Por otro lado, responde también a una tendencia de transformaciones políticas y sociales que podríamos denominar modernización *sociopolítica*, y cuyo eje es el reordenamiento de los actores y arenas políticas. Sus propósitos fundamentales son incorporar en las decisiones gubernamentales a actores políticos con legitimidad social: organizaciones civiles, por ejemplo; asimismo, se reconocen procesos democráticos cada vez más transparentes: en los gobiernos locales el mapa político es más plural en la cámara y en los municipios.

Por último, la influencia de recurrentes crisis económicas así como también la existencia de un reordenamiento de los mercados cuya tendencia es la globalización, la cual podríamos denominar modernización *económica*, lo que ha orillado al Estado a tomar medidas económicas controvertidas: reprivatización de empresas fundamentales para el desarrollo del país: bancos, comunicaciones, rubros petroquímicos y eléctricos, etcétera. También se han implementado políticas de recaudación fiscal de más gravamen para el grueso de la población: incremento del IVA, incrementos escalonados de gasolina, teléfono, gas doméstico, entre otros. Estas medidas también impactan al presupuesto en rubros de desarrollo social fundamental para las presentes y futuras generaciones: recorte en el gasto social; menor y cada vez más condicionado subsidio a las universidades y por ende inhibición en la generación y transformación de la ciencia y la tecnología; asignación menor de recursos de la federación hacia los Estados, que se traducen en disminución de recursos de los Estados a sus municipios.

Bajo este nicho técnico-administrativo, económico y sociopolítico la modernización administrativa encuentra acomodo en las

organizaciones públicas. Pretenden cambiar métodos y procedimientos organizacionales; cambiar actitudes de servicio por medio de la profesionalización y la implementación del servicio civil de carrera; reducir tiempo en atención al ciudadano; modificar estructuras administrativas obesas; simplificar trámites administrativos, en fin, en otras palabras, la modernización administrativa tiene como objetivo hacer más pública a la administración del Estado.

Problemática de la Modernización Administrativa

Sin embargo, los programas de modernización enfrentan problemas que van más allá de su diseño. De éstos sobresalen: el comportamiento de los actores involucrados, el sistema político en el que se desenvuelve la administración pública, estructuras informales de poder, competencias intergubernamentales, entre otros.

El éxito o fracaso de los programas, en este caso el de modernización, radica en gran medida en su proceso de implementación. El contenido del programa, así como su contexto en el que se implementa está determinado por los factores mencionados en el párrafo anterior.

En el caso que nos ocupa, cada organización pública -entiéndase secretaría, dirección general o departamento- tiene características que le son propias, con objetivos y metas diferentes; con presupuestos y recursos propios; con intereses distintos y con normas y procedimientos específicos.

La referencia teórica de estas afirmaciones la encontramos en Graham T. Allison, el cual menciona que para algunos propósitos, puede ser útil caracterizar la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central. Pero "un gobierno consiste en un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su vida propia". (Allison, 1969; 137)

En este sentido, el proceso de implementación se enfrenta a esas "vidas propias" y los problemas que encara no son de fácil solución. El esfuerzo de implementación de los programas de modernización de la administración pública, difícilmente consideran el contexto interno y externo de la organización pública, por lo que un análisis de la implementación puede permitir a los decisores evaluar métodos para superar los obstáculos para obtener una implementación efectiva y eficiente.

El presente trabajo pretende sentar las bases para considerar los problemas de implementación de los programas de modernización en los gobiernos locales y apuntar algunos de los más sobresalientes:

- Una administración pública politizada: condicionada por un sistema político donde el poder se concentra en grupos políticos y la administración pública se convierte en botín de esos grupos. En algunos casos el programa de modernización administrativa debe negociarse con la finalidad de implementarlo. De no ser así, su implementación correspondería a una decisión visceral.
- Demanda de objetivos sociales: el programa de modernización administrativa debe legitimarse con beneficios sociales a corto y largo plazos. El ciudadano debe recibir la garantía de esos beneficios para que le asegure la bondad del programa.
- Normas y procedimientos: el programa de modernización administrativa se enfrenta a procedimientos administrativos de fuerte arraigo, por lo que la modificación y aplicación de la legislación administrativa y/o leyes orgánicas son de singular importancia.
- Estructuras formales e informales de poder: las estructuras formales condicionan los programas de modernización en cuanto a la estructura orgánica aceptada por la reglamentación. Las estructuras informales: influyentismo, compadrazgo, liderazgo local de cada organización, etcétera, obstaculizan aún más el proceso de implementación.

- La óptica de las organizaciones monolíticas: Los dirigentes de las organizaciones públicas conciben a las organizaciones como entidades monolíticas y cerradas que responden a la lógica legal y normativa. Sin embargo, "las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de una sociedad abierta y compleja de actores heterogéneos que se vinculan de cierta forma, por lo regular no unitaria y sí flexiblemente, para alcanzar objetivos generales." (Arellano, 1993; 3)

El proceso de implementación de los programas de modernización administrativa es más que un documento de buenos deseos. Los programas se enfrentan, pues, a una problemática que debe ser tomada en cuenta por los diseñadores y responsables del programa. Asimismo, los programas deben ser susceptibles de evaluarse por los propios responsables como por agentes externos a estos programas.

Los programas de modernización, además de los objetivos inherentes a los mismos, por ejemplo: "adecuar las herramientas con que contamos, optimizar los recursos y transformar los sistemas y métodos de trabajo para acceder a estadios de mayor desarrollo social" (GEM, 1997; 7), ocasionan necesariamente cambios en el comportamiento humano/laboral y modificaciones en las estructuras organizacionales y en los sistemas de poder establecidos por medio de leyes y reglamentos, así como en los usos y costumbres adoptados por los actores insertos dentro y fuera de la organización pública.

En este contexto el proceso de implementación de los programas de modernización administrativa y su efecto en las estructuras organizacionales y en el comportamiento de los actores, así como en el propio contenido de los programas radicaría la reflexión de este ensayo a fin de permitir analizar:

- El proceso de implementación del "Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública" del Gobierno del Estado de México.

- El cambio originado por este programa en las estructuras organizacionales de la propia administración pública, y
- El cambio en el comportamiento de los actores involucrados.

Para tal efecto, partimos del supuesto que el diseño del *Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública* es un programa profesionalmente estudiado, que tiene como objetivo "adecuar las herramientas con que contamos, optimizar recursos y transformar los sistemas y métodos de trabajo para acceder a estadios de mayor desarrollo social." (GEM, 1997; 7)

Para lograr el objetivo, el Programa de Modernización contiene siete estrategias básicas y 22 líneas de acción, las cuales se implementan en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Poder Ejecutivo Estatal, y en los ayuntamientos.

Del programa destacan las estrategias:

- Desarrollo Institucional
- Mejoramiento de la atención al público
- Profesionalización de los servidores públicos
- Racionalización y control de los bienes y recursos materiales
- Desarrollo informático
- Modernización de la administración de documentos
- Modernización de las administraciones municipales

Si bien, y tal como lo plantea el Programa, la finalidad es mayor desarrollo social y atender puntualmente las necesidades y requerimientos de la sociedad, la medición de este objetivo estaría enmarcado bajo un esquema de evaluación que proporcione información útil para una decisión respecto a este programa. Las decisiones podrían ser: consolidación del programa, corrección o cancelación de éste. En este sentido el cuestionamiento sería: ¿Quién evalúa el programa? La misma organización pública, un agente

externo a ésta o la sociedad. En cualquiera de los casos existen pros y contras que muy bien se pueden tratar en otro ensayo posterior.

Sin embargo, el objetivo del programa es, ciertamente, el más adecuado a la política de referencia. De manera inherente y no de forma explícita, lo que se pretende por medio del programa es un cambio y desarrollo organizacional.

Los cambios organizacionales del Estado y de su administración pública, son procesos sociales a gran escala y de gran magnitud. Las estructuras organizacionales están hechas y creadas por y para los actores que interactúan en las organizaciones.

Se considera que "El cambio organizacional es una pieza fundamental del éxito de la reforma estatal, pues en ella se sustenta el movimiento más inclusivo de los actores reales involucrados" (Arellano y Coronilla, 1993; 4). Por lo tanto, en el proceso de la política modernizadora: gestación, formulación, diseño, implementación y evaluación pueden surgir problemas cuyo origen no son precisamente los elementos anteriores a la implementación, sino ésta que se lleva a acabo en las estructuras formales y/o informales de las organizaciones públicas: entiéndase secretarías, direcciones, etcétera.

El proceso de implementación ocurre más allá de una organización monolítica, constituida con actores estáticos cuyo espacio de actuación responde a una lógica racional y sin incertidumbres. Todo lo contrario: las organizaciones son espacios sociales abiertos intencional y artificialmente constituidos; en éstas, los actores se desenvuelven en un contexto organizacional dinámico, activo y complejo cuya organización interactúa con otras, cada una con objetivos, recursos e intereses propios.

El comportamiento de los actores -por ende, de las organizaciones-, condiciona la implementación de la política de modernización. Son tres los factores que inciden en este proceso:

- Factores políticos: relativos a la distribución del poder.
- Factores organizacionales: concernientes a la comunicación, coordinación, etcétera.
- Factores de incertidumbre: complejidad del ambiente organizacional, comportamiento del actor ante su organización, etcétera.

En este sentido, la decisión de implementar un programa de esta naturaleza, con una probabilidad alta de éxito, debería considerar además de un análisis de racionalidad burocrática medios-fines, los espacios en donde interactúa el actor con su organización.

Arellano y Coronilla lo plantean con certeza: "es posible hablar de estrategias de cambio organizacional que cuenten con la capacidad de fundar su éxito precisamente, en la libertad e impredecibilidad del comportamiento de agentes y sistemas, y en la apuesta a un libre juego de acciones que procreeen la reconfiguración de la correspondencia estructura-actor a partir del planteamiento de ruptura y rumbo de la nueva relación." (Arellano y Coronilla, 1993; 21)

Reflexiones finales

Como hemos visto, la implementación de la política modernizadora de la administración consiste en un proceso complejo donde elementos de diversa índole condicionan su éxito o fracaso. El problema es que la intención -objetivo- de la política, discurre por las estructuras organizacionales en las cuales asisten actores que no necesariamente están comprometidos con los objetivos de la política, ni sus intereses son los mismos.

El comportamiento de los actores condiciona la brecha entre la formulación y diseño de la política con su implementación.

La formulación y diseño son realizados por asesores y/o decisores políticos cuya visión de la organización es parcial y sesgada. Mientras

tanto, los actores insertos en la organización, actúan en arenas propias y con base en negociaciones particulares o de grupo de índole político, económico y cultural, entre otros, y con grados diferentes de incertidumbre.

Así, "la coherencia en el comportamiento del sistema no es consecuencia de esfuerzos directos dirigidos a integrar y coordinar los distintos bloques componentes del mismo (...) Más bien, la coherencia y la integración del comportamiento de los organismos implementadores tiende a ser la consecuencia indirecta de las estructuras fundamentales dentro de las cuales tal comportamiento tiene lugar. Nos referimos a los factores ideológicos y económicos básicos que definen los límites dentro de los cuales ocurre ese comportamiento aparentemente autónomo." (Naim, 1979; 19-20)

Bajo este esquema, la implementación de la política modernizadora debe responder ante todo, a los siguientes cuestionamientos: ¿Cuáles son los cambios organizacionales que se desean obtener con el Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública? ¿Los cambios organizacionales que se obtengan responden a una lógica propia e interna de la organización pública en cuestión? ¿El cambio social que se pretende justifica y contempla beneficio social? ¿Están consideradas dentro de este cambio organizacional la vinculación particular que se establece entre actor y organización?

Con estas reflexiones se abre la posibilidad de analizar el proceso de implementación del Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública a fin de asegurar su éxito en cada una de las estrategias planteadas.

Bibliografía

Arellano Gault, David y Raúl Coronilla Cruz (1993). *Cambio y organizaciones públicas: fuentes, perspectivas analíticas desde la teoría de la organización*, Documento de Trabajo núm. 20. México, CIDE.

Allison, T. Graham (1992). "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis F., comp. *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Castelazo, José R. (1987). *Reflexiones sobre modernización político-administrativa*, Cuadernos de análisis político-administrativo, núm. 16. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas.

Crozier, Michel (1992). "El cambio en las organizaciones públicas", en *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1. México, CIDE, julio - diciembre.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995) . *Del administrador al gerente público*. México, INAP.

Naim, Moisés (1979). "Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas", en *Politeia*, núm. 8. Caracas.

Merino, Mauricio (1996). "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 91. México, INAP.

Pardo, María del Carmen (1993). *La modernización administrativa en México*. México, INAP-Colegio de México.

Pico, Josep, et. al (1990). *Modernidad y postmodernidad*. México, Alianza editorial.

Programa de Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública 1997 (1997). México, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Administración.

Uvalle Berrones, Ricardo (1997). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM-UAEM.

Uvalle Berrones, Ricardo (1995). "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", en *Control Gubernamental*, núm 7. Estado de México, Secretaría de la Contraloría, julio-diciembre .

Nubosa reminiscencia



EL RAMO 33 Y SU IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

*José F. Salazar Rodríguez**

Introducción

Estos comentarios tienen como propósito orientar la elaboración del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el cual en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Coordinación Fiscal y a lo establecido en el Convenio de Desarrollo Social 1998, se comprometieron a instrumentar las esferas de gobierno, federal, estatal y municipal. Los lineamientos aquí descritos son orientaciones generales indicativos de los principales elementos a considerar para su elaboración.

A manera de introducción al tema del Ramo 33, brevemente habría que comentar la forma en que la Federación ha venido estructurando la política fiscal, diseñando los criterios y mecanismos para la distribución de los recursos fiscales y su asignación a los estados y municipios; exceptuando de estos, los correspondientes a las participaciones, en este caso sólo nos referiremos a las aportaciones.

El antecedente más cercano es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mismo que tenía un carácter centralizado con recursos contenidos en el Ramo 26 del presupuesto de egresos de la Federación. Si bien es cierto que marcó un precedente importante en la atención de la demanda social de la población con mayores carencias y necesidades y constituyó la piedra angular de la política social de la administración 1988-1994, también es cierto que la forma de su implementación centralista, de alguna manera desplazaba a las autoridades estatales y municipales de la toma de decisiones, y por consecuencia, las obras y acciones implementadas no siempre se daban en congruencia con los esquemas de planeación estatal y

* Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

municipales, incluso, en muchos casos se contravenían disposiciones locales y con ello la alteración de la planeación proyectada.

Adicionalmente, la forma de asignación de los recursos no tenía una base de distribución clara y sobre todo equitativa, que incluso provocó en su momento debates intensos que iban de la crítica de ser un programa de contenido electoral, de discrecionalidad y de intromisión y debilitamiento de las estructuras de gobierno municipales.

En la presente administración federal, se modificaron los criterios del ejercicio de recursos federales mediante la definición de una política de desarrollo social enmarcada en una nueva concepción del federalismo, propiciando el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, adoptando un esquema descentralizado de recursos y obligaciones, incorporando criterios de distribución de dichos recursos en función del nivel de pobreza y con la puntual participación de los gobiernos estatales y municipales.

Con respecto a la descentralización del Ramo 26, conserva la conveniencia de continuar incorporando como factor indispensable la participación social en el proceso de aplicación de los recursos, pero también propicia que los municipios recuperen y ejerzan su papel de autoridad rectora en el ejercicio de dichos recursos.

Así, el esquema de operación del Ramo 26 evoluciona, si bien en principio fijaba criterios generales para todo el país, y ello ocasionaba en la práctica asignaciones presupuestales dispares, favorece que se introduzcan nuevos criterios que continúan tomando como base los indicadores de pobreza, pero permiten que cada entidad federativa distribuya hacia sus municipios los recursos asignados con mayor equidad y transparencia y con una cada vez mayor intervención en su aplicación.

Hasta 1997 el proceso de descentralización de los recursos del Ramo 26, llevó a la asignación del 70% de los mismos a las entidades federativas y municipios, no obstante, no propiciaba un verdadero

fortalecimiento de los niveles de gobierno estatal y municipal, toda vez que la Federación continuaba siendo la entidad normativa, limitando la capacidad de respuesta de las autoridades, sobre todo las municipales.

De lo expresado, cabe destacar que el avance observado en la evolución del manejo de los recursos federales ha sido significativo; hasta 1997 constituyó un proceso que gradualmente mejoró, pasó del centralismo a la descentralización, y no obstante que se pueden observar muchos aspectos que incidían en no permitir alcanzar una verdadera equidad en la asignación de los recursos por ser los indicadores de pobreza el único criterio para su distribución, si se logra consolidar la política de desarrollo social con amplia participación de la población en un esquema de responsabilidad compartida, cuyo proceso de ejecución transparente y equitativo rescata la credibilidad de la autoridad local y se fortalece su capacidad de respuesta ante la demanda social.

Así, a partir del presupuesto de egresos 1998, se incorporó el llamado Ramo 33. Se modifica nuevamente el criterio del manejo de los recursos federales, se otorga directamente a los estados y municipios la responsabilidad de su aplicación, y es mediante disposiciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal que se determinan las directrices generales para su ejercicio, otorgando incluso a las entidades federativas las facultades para la supervisión y control, estableciendo mecanismos transparentes para la entrega de los recursos mediante envíos mensuales con cantidades y en fechas predeterminadas.

1. El Ramo 33: propósitos y acciones

La experiencia de los últimos años en materia de política de descentralización, representa un elemento fundamental para proyectar y definir la estrategia y mecanismos de coordinación gubernamental, a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo social. Como nuevo

aspecto de la coordinación entre los órdenes de Gobierno federal y estatal, se incluye en este instrumento el desarrollo de las acciones y recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, contemplada en el recién creado Ramo 33 "*Aportaciones Federales Para Entidades Federativas Y Municipios*" del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1998. La cantidad de dicho Fondo se distribuye a su vez, en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y en el Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Asimismo, el presente instrumento de coordinación integra las estrategias de la Política de Desarrollo Social para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; promover el crecimiento y distribución con equilibrio de la población en todo el territorio nacional; alentar el desarrollo ordenado de las ciudades y las regiones. Igualmente privilegia la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica y social que permita superar la pobreza extrema y construir una nueva Política Integral de Desarrollo Social orientada por los principios del Nuevo Federalismo.

Al respecto el Programa de Desarrollo Institucional Municipal debe ser elaborado por las instancias y organismos que en el estado están vinculados al quehacer institucional municipal, conjuntamente con las autoridades municipales, los cuales podrán solicitar a las Delegaciones de la SEDESOL y a la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional, la asesoría que estimen necesaria.

Así, en la formulación del Programa debe tomarse en cuenta que a partir del presente ejercicio y con el objeto de profundizar el proceso de descentralización de la política social, fortalecer la participación municipal en la instrumentación de la misma y hacer cada vez más participativa y democrática su operación, el marco estratégico y programático de los programas para superar la pobreza, observó importantes adecuaciones que se expresan en la creación del Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", en

cuyo marco se constituye el “Fondo para la Infraestructura Social Municipal”, que sustituye, asumiendo un estadio superior, por su alcance estratégico y operativo al Fondo de Desarrollo Social Municipal.

El referido Fondo retoma las bases institucionales técnicas y operativas, así como el relevante proceso de participación social generados en torno al Fondo de Desarrollo Social Municipal y busca impulsar de manera creciente la eficiencia, equidad y participación del municipio y las comunidades, en un ambiente de mayor libertad y autonomía en el manejo y operación de los programas y recursos correspondientes.

En consonancia con estos cambios, el Programa de Desarrollo Institucional deberá fortalecer la base institucional, técnica, operativa, etc., constituida en los últimos años y, sobre todo, el proceso participativo ayuntamiento-sociedad que permea el horizonte de implementación del nuevo Fondo.

Una materia que de manera vigorosa se desea impulsar, es apoyar el desarrollo de las capacidades municipales y comunitarias, para hacer más eficiente la operación, mantenimiento y conservación de la infraestructura social básica, así como para ir consolidando una cultura fortalecida, institucional y social, en esos ámbitos de la vida de los programas sociales.

Por otra parte, se considera de primordial importancia, impulsar de manera destacada y específica el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios que conforman las Regiones Prioritarias, consideradas las más pobres, marginadas y complejas del país.

Así, el logro de una política social más eficiente, democrática y justa, no depende únicamente de la adecuada definición de sus objetivos, estrategias, metas e instrumentos; tampoco de que se cuente con suficiencia financiera. Requiere, además, entre otras premisas, que las

instancias que participan en su instrumentación, cuenten con estructuras administrativas y operativas, funcionales y eficaces, que posibiliten la ejecución eficiente de dicha política.

En ese sentido, el fortalecimiento institucional de las instancias que instrumentan y operan las acciones del desarrollo social, debe ser una estrategia fundamental de esa política, a efecto de apoyar de manera relevante la consecución de sus objetivos.

La presente administración federal ha dado un relevante impulso a la operación descentralizada de la Política para la Superación de la Pobreza, asignándole a los municipios una función fundamental en la instrumentación y desarrollo de la misma. De acuerdo con lo mencionado, para hacer más eficiente ese proceso, es necesario acompañarlo con una estrategia explícita y vigorosa de fortalecimiento de la capacidad técnico-administrativa de los municipios, que coadyuve a un mejor cumplimiento de las funciones que les han sido transferidas.

En ese tenor, la participación cada vez más eficiente del municipio en la instrumentación de los programas de superación de la pobreza, especialmente en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, requiere que ese orden de gobierno cuente con capacidades técnicas y administrativas fortalecidas, que le permitan atender con eficiencia creciente las responsabilidades que se les transfieren.

Al respecto, el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social 1996 y 1997, acordó con los Ejecutivos estatales, impulsar, en una estrategia de vanguardia, la implementación de acciones de desarrollo institucional municipal que, encuadradas en un Programa de Mediano Plazo, permitieran mejorar las capacidades técnicas y administrativas de los municipios, de los Consejos de Desarrollo Municipal, de los Comités Comunitarios y de las comunidades, a efecto de hacer más eficiente su participación en la instrumentación de la Política para la

Superación de la Pobreza y particularmente del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Los esfuerzos realizados, han permitido el logro de importantes resultados que han acrecentado de manera determinante las capacidades técnicas y administrativas de ese orden de gobierno y se expresan en un mejor desempeño de las funciones y actividades que le corresponden al municipio y a las instancias de participación social.

Sin embargo, la consolidación de los logros en materia de desarrollo institucional y el avance hacia etapas superiores, requiere de la continuidad de los esfuerzos y en ese tenor, el Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 y la Ley de Coordinación Fiscal aprobados por el H. Congreso de la Unión, prevén “que los municipios puedan destinar hasta un 2% del monto total de los recursos que les corresponden del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, para la realización de Programas de Desarrollo Institucional, mediante convenios que celebren con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social y con los Gobiernos Estatales”.

1.1. Marco conceptual y estratégico del Programa de Desarrollo Institucional Municipal 1998

Se sugiere que el Programa de Desarrollo Institucional que se formule en cada estado, se ubique en la perspectiva que propone la Secretaría de Desarrollo Social, la cual considera al fortalecimiento institucional del municipio como elemento fundamental para la instrumentación eficiente de la política social; en ese tenor, deberán atenderse de manera prioritaria las insuficiencias institucionales que mayor incidencias tienen en la calidad con que participan los gobiernos municipales en la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y corregir de raíz los factores que las originan y entre los que destacan:

Muy elevada rotación de personal, con el cambio de administración, lo que implica prácticamente iniciar cada tres años el proceso de formación de una capacidad institucional; la carencia de recursos en los municipios para impulsar su propio desarrollo institucional; inexistencia o debilidad de estructuras administrativas; bajo nivel educativo y técnico de los servidores públicos municipales; escasez de personal; carencia de todo tipo de equipo, falta de institucionalización y continuidad de procesos y formas de trabajo; poco atractivo de los municipios como ámbito de trabajo; para los profesionistas y personal calificado.

Esas insuficiencias se han expresado en la falta de continuidad de procesos técnicos y administrativos y en una baja capacidad administrativa y técnica que limita fuertemente las posibilidades de ese orden de gobierno para realizar en tiempo, forma y eficiencia las tareas que se derivan de su participación en la instrumentación del anterior Fondo de Desarrollo Social Municipal, y que de no atenderse habría de manifestarse en la instrumentación del nuevo Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Dichas insuficiencias operativas se manifiestan sobre todo en: la calidad y oportunidad con que se elaboran los expedientes técnicos, hecho que retrasa la programación y presupuestación de las obras y la ejecución de las mismas; inadecuados registros de información que obstaculizan o dilatan la entrega de reportes y el control del gasto; se dejan recursos sin ejercer; las autoridades limitan por recelo y temor infundado la participación social, en la instrumentación de los Programas de Desarrollo Social; la promoción y difusión de los propósitos y estrategias de los Programas de Superación de la Pobreza no se realiza con oportunidad y en la calidad deseable; la comprobación de los recursos se realiza de manera tardía; la conservación y mantenimiento de las obras no es la adecuada; no existe un eficiente control contable y financiero, y el resguardo y conservación de la documentación correlativa observa insuficiencia, entre otras.

Con objeto de dar respuesta eficaz a estas limitaciones, el Programa de Acción Municipal debiera dar continuidad a los esfuerzos ya emprendidos, en virtud de que el Desarrollo Institucional es un proceso fundamental e integral que debe incidir en la formación de una verdadera cultura de administración municipal eficiente; dicho programa articulará en una sola perspectiva los esfuerzos que ya realizan las diversas áreas de la SEDESOL, las dependencias del Gobierno del Estado y los propios municipios en esa materia.

Se recomienda asimismo, que el Programa considere que a partir de este ejercicio se dinamiza el proceso de descentralización de la política social y que si bien el marco estratégico operacional del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, retoma en parte fundamental las bases institucionales, técnicas y operativas del Fondo de Desarrollo Social Municipal, dicho proceso busca profundizar en la eficiencia, equidad y participación social en el desarrollo de ese Fondo, y otorga al municipio una mayor libertad y autonomía en el manejo y operación de los programas y recursos, lo cual representa para ese orden de gobierno mayores responsabilidades.

Asimismo, es necesario considerar los estudios sobre la capacidad que a efecto de congruencia con los propósitos de equidad del Fondo para la Infraestructura Social y Municipal los municipios de las regiones prioritarias reciban atención especial en el marco de este programa.

Los estudios sobre la capacitación institucional del municipio, los planteamientos de las autoridades en relación con la problemática que enfrentaron en la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, así como la evaluación de las acciones realizadas en anteriores ejercicios, sugieren que para una rápida respuesta a los problemas detectados, los esfuerzos del desarrollo institucional municipal deben orientarse fundamentalmente a las siguientes líneas:

- Respecto a las vertientes de estrategia a considerar son: capacitación a las autoridades y servidores públicos municipales, integrantes de Consejos de Desarrollo Municipal y Comités

Comunitarios, en aspectos técnicos y operativos del proceso de instrumentación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

- Asistencia técnica a las autoridades y servidores públicos municipales, consejos, comités y comunidades en materia de programación y selección de inversiones, formulación de expedientes técnicos, ejecución y supervisión de obras, conservación y operación de la infraestructura, así como en informática, organización y participación social.
- Equipamiento de las áreas municipales vinculadas a la operación del Fondo, dotándolas del equipo de oficina, de comunicación, de cómputo y vehículos que les permita atender los déficits que se observan aún en la materia, para un adecuado desempeño de las áreas responsables de la instrumentación del Fondo.
- Acondicionamiento de los espacios físicos de las áreas del municipio vinculadas a la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- Actualización del marco jurídico municipal para que las administraciones cuenten con la reglamentación adecuada a las nuevas responsabilidades y posibiliten una eficaz institucionalización de los procedimientos y procesos administrativos-operativos, así como la consolidación de la participación social en el desarrollo de los programas sociales.
- Profesionalización de los recursos humanos para contar con mecanismos y condiciones que aseguren al municipio la disposición y permanencia de cuadros técnicos y administrativos altamente calificados en el desempeño de las tareas del quehacer municipal. Particularmente se debe incidir en la disminución del alto índice de rotación de personal en cada cambio de administración.
- Promoción y difusión de los objetivos, estrategias, mecanismos operativos del fondo y de la participación social organizada, en su instrumentación.
- Coordinación institucional que potencie los esfuerzos que con objeto del fortalecimiento institucional del municipio realicen las

dependencias y organismos de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Al respecto cabe señalar lo relativo a los mecanismos y prioridades, mismos que se describen a continuación.

Del Programa de Capacitación

La capacitación a las autoridades, servidores públicos municipales e integrantes de Consejos y Comités, debe ser diferencial y selectiva y considerar en primer término los avances que observe la gestión municipal y la etapa operativa que registre el Fondo y los resultados alcanzados con la instrumentación de acciones similares en los ejercicios precedentes. Debiera también, dar especial atención a los municipios rurales más pobres y/o con mayores insuficiencias técnico-administrativas, particularmente a los de las Regiones Prioritarias.

El Programa consideraría asimismo diversas modalidades de operación: reuniones estatales y regionales; capacitación en servicio; talleres microregionales de análisis e intercambio de experiencias, etc. Particularmente para los municipios de las Regiones Prioritarias se recomienda desarrollar un esfuerzo fortalecido de capacitación en servicio, a efecto de una mejor apropiación de los conocimientos a transmitir. Las materias de capacitación buscarán atender puntualmente a las insuficiencias observadas y los requerimientos que señalen los propios involucrados, particularmente a: aspectos técnico-operativos del proceso de instrumentación del Fondo; aspectos normativo-administrativos y sociales vinculados a la operación de los Programas de Superación de la Pobreza; los relacionados con la planeación del desarrollo municipal; la conservación y operación de la infraestructura, entre otros.

Del Programa de Asistencia Técnica

La asesoría que se proporcione en el marco del Programa debiera considerar una atención diferencial a las administraciones nuevas y las que están ya en el segundo o tercer año de su gestión; el énfasis se dará a los ayuntamientos del primer tipo, en los que se apoyarán particularmente los aspectos normativos y administrativos. Asimismo, se sugiere dar atención prioritaria a los municipios rurales más pobres y/o aquellos que observen las mayores insuficiencias operativas con relación al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, particularmente a los de las Regiones Prioritarias. Se recomienda también, en la definición y ejecución de las acciones de Asistencia Técnica, tomar en cuenta los resultados alcanzados en la materia, en los ejercicios anteriores.

A efecto de una eficiente instrumentación del Programa, es importante considerar entre sus modalidades de ejecución la incorporación de pasantes de servicio social, el establecimiento de módulos regionales y/o microrregionales de asistencia técnica, la contratación de especialistas para actividades específicas, comisionar a algunos técnicos de las diversas dependencias estatales como asesores temporales, etc.

Se propone dar atención prioritaria dentro del Programa de asesoría, a las materias técnico operativas vinculadas a la instrumentación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, como la programación y selección de inversiones, la formulación de expedientes técnicos, la ejecución y supervisión de obra, y el mantenimiento de la infraestructura; los aspectos normativos y administrativos referidos a la operación del Fondo, como contabilidad básica, informática, administración municipal, organización de oficinas, etc.

Del Programa de Equipamiento

En virtud de que la carencia de equipo afecta de manera determinante el desempeño municipal, el Programa deberá de considerar acciones que den continuidad a los esfuerzos de equipamiento de los municipios; en ese tenor, el equipo que se proporcione debe atender a las necesidades manifiestas por los beneficiarios y considerar el desarrollo técnico y administrativo de cada tipo de municipio. Se recomienda sustentar el programa de equipamiento en un actualizado y fidedigno inventario de necesidades municipales y prever cuando el caso lo requiera, la capacitación que haga falta para el adecuado uso del equipo.

El programa ha de considerar únicamente la dotación de equipo indispensable para la realización de las tareas del municipio vinculadas a la operación de los Programas de Superación de la Pobreza y circunscribirse al equipo básico de oficina, de comunicación, de cómputo y de vehículos cuando así lo requiera la operación eficaz del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

En la definición e instrumentación de las acciones de equipamiento se recomienda tomar en cuenta la experiencia y resultados obtenidos en la materia en ejercicios anteriores. La prioridad de atención deben ser los municipios rurales más pobres y aquellos que acusen las mayores carencias, especialmente los de las Regiones Prioritarias.

De la actualización del marco jurídico y del normativo-operativo de la Administración Municipal

Los fundamentos jurídicos que rigen al referido Ramo 33 son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México

- Ley de Planeación
- Ley de Obras Públicas del Estado de México
- Ley sobre Adquisiciones, Enajenación, Arrendamiento, Mantenimiento y Almacenes del Estado de México
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas
- Convenio de Desarrollo Social

La adecuación y fortalecimiento del marco legal que sustenta la participación del municipio en la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, podría apoyarse mediante la realización de acciones diversas, entre éstas:

- Formulación de estudios que sustenten la adecuación del marco jurídico municipal.
- Adecuaciones al marco legal estatal y municipal para institucionalizar la participación social organizada en la planeación e instrumentación de los Programas de Superación de la Pobreza.
- Formulación y/o adecuación de manuales de organización y procedimientos de la administración municipal.
- Reglamentación específica para que los municipios observen disposiciones en materia de conservación y resguardo de la documentación relativa a la gestión municipal, etc.
- Acondicionamiento de los espacios físicos. Con el objeto de que las áreas del municipio vinculadas a la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal cuenten con condiciones aceptables para el buen desempeño. En el marco del Programa podría apoyarse: la ampliación y/o acondicionamiento de los espacios físicos que ocupan las áreas directamente vinculadas a la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal; la adecuación o reparación de las instalaciones eléctricas de esas áreas.

De la profesionalización del personal

La profesionalización de los cuadros técnicos y administrativos debiera apoyarse en el marco del Programa de Acción. Al respecto, se identifican como prioritarias las siguientes acciones:

- Promoción y apoyo para la constitución del Servicio Civil de Carrera Municipal.
- Canalizar mediante convenios con los municipios, personal de las dependencias estatales y centros de educación superior para apoyar la realización de trabajos específicos y la formación de técnicos y especialistas.
- Concientización de presidentes municipales de nuevo ingreso para que mantengan al personal más capacitado de la administración anterior.
- Promover la elaboración de un programa de registro y seguimiento de ex-servidores públicos municipales de alta calidad y su incorporación a las nuevas administraciones.

De promoción y difusión

El fortalecimiento institucional y la consolidación de los propósitos y logros de la Política de Superación de la Pobreza requieren para su aceptación y apropiación social, de una adecuada difusión de los mismos; al efecto, el Programa debiera impulsar una intensa campaña de promoción y difusión de los propósitos, estrategias y logros de la Política de Superación de la Pobreza. Especialmente apoyará a:

- La implementación de campañas de difusión en los medios masivos, sobre los objetivos, estrategias y logros de la Política de Superación de la Pobreza y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.
- La divulgación de los objetivos y estrategias de la Política de Superación de la Pobreza.

- La capacitación efectiva y permanente de los servidores públicos de las dependencias e instancias involucradas con el quehacer municipal y la operación del Fondo, en relación a la estructura y función de los municipios, el federalismo, la descentralización, la participación social y el desarrollo institucional.
- Reuniones de intercambio de experiencias entre autoridades y servidores públicos de regiones y estados diferentes.
- La elaboración y difusión masiva de trípticos, carteles, guías prácticas respecto al quehacer del municipio, la Política de Superación de la Pobreza y las estrategias de operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y la participación social.

De coordinación institucional

Con objeto de hacer más eficiente la instrumentación de las acciones previstas por el Programa, así como dar mayor potencia a los esfuerzos que realicen a efecto del fortalecimiento institucional municipal, las dependencias e instancias de los ejecutivos federal y estatal, se recomienda incentivar la conjunción de esfuerzos y su articulación en una sola perspectiva; para ello, se sugiere dar especial impulso a:

- La operación del Sub-comité de Desarrollo Institucional del COPLADE.
- Constituir y operar en la Secretaría de Planeación del Estado y demás dependencias estatales y federales con mayor incidencia en los municipios, Unidades de Desarrollo Institucional Municipal.
- Promover a través de las pláticas y talleres, la cultura de Desarrollo Institucional Municipal, entre las autoridades municipales y funcionarios de los gobiernos estatales y federal.
- Promover en el Sistema Educativo Nacional, la consideración de la dimensión municipal en los programas de estudio de las instituciones y planteles correspondientes. Instituir licenciaturas,

diplomados y cursos en desarrollo municipal, en administración municipal, ingeniería municipal, etc.

- Elaborar material conceptual y práctico sobre el Desarrollo Institucional Municipal. Apoyar la realización de talleres sobre el Desarrollo Institucional Municipal. Impulsar el intercambio de experiencias entre autoridades y servidores públicos de los municipios. Impulsar la investigación sobre el Desarrollo Institucional Municipal.
- Apoyar la implementación de proyectos de fortalecimiento institucional municipal que identifique y proponga la propia administración del municipio.
- Convenios con universidades para la canalización de personal de apoyo, para la realización de estudios vinculados al quehacer institucional del municipio y para la formación de técnicos y especialistas en el ámbito municipal.

Se recomienda que la implementación y operación del Programa de Desarrollo Institucional, así como su seguimiento y evaluación sean coordinados por el Sub-comité de Desarrollo Institucional y que en el mismo tengan participación relevante las autoridades municipales.

2. Programa de Mediano Plazo de Desarrollo Institucional Municipal

El Convenio de Desarrollo destaca el compromiso del gobierno estatal y los municipales de dar continuidad a los esfuerzos de fortalecimiento de la institución municipal, así como de las instancias sociales que participan en la instrumentación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal; al efecto, el Ejecutivo estatal y las autoridades municipales se comprometen a revisar actualizar y entregar a la Secretaría de Desarrollo Social el Programa de Mediano Plazo de Desarrollo Institucional Municipal, en el cual se articula y da perspectiva a los esfuerzos que en el mediano plazo fortalecerán técnica y administrativamente a los municipios. Se compromete

asimismo a elaborar y entregar el correspondiente Programa Operativo Anual 1998.

En ese tenor, se recomienda que la actualización y seguimiento de los Programas considere el marco conceptual y estratégico, así como los lineamientos metodológicos que se señalan en esta Guía. Habrá de considerarse que la definición y ejecución de acciones y proyectos de desarrollo institucional municipal, deben sustentarse en un programa de mediano plazo y programas operativos anuales, que den perspectiva y dirección a esos esfuerzos, que articulen las iniciativas de los distintos órdenes de gobierno y den respuesta puntual y efectiva a las insuficiencias técnicas y administrativas que limitan la participación del municipio y de las comunidades organizadas, en las tareas del desarrollo social.

Lo anterior, considerando que la capacidad de las instituciones para desempeñar con eficiencia las funciones y tareas encomendadas, está determinada por diversos elementos, entre éstos, los de orden jurídico, organizacional, material, económico y fundamentalmente técnico y cultural de los individuos que integran la institución. Las habilidades, conocimientos y actitudes de las personas que laboran en la institución, determinan de manera fundamental su capacidad para atender con eficiencia las funciones y tareas encomendadas. Por ello, la superación de los déficit de capacidad institucional requiere tiempo y consistencia de esfuerzos, para que los servidores públicos (el elemento principal de la institución) adquieran las habilidades, conocimientos y cultura administrativa que les permita realizar eficientemente las tareas de su responsabilidad.

El Programa de Desarrollo Institucional Municipal debe tener en cuenta que el equipamiento, la capacitación y demás acciones no resuelven por sí solos las insuficiencias institucionales, y que para cambiar una institución primero deben cambiar los individuos que la conforman, y ese proceso no se logra en un corto plazo, ni resolviendo de manera parcial los problemas que aquejan a la institución.

Para que las acciones y proyectos de desarrollo institucional tengan éxito, deben estar articuladas a un Programa de Mediano Plazo y a Programas Operativos Anuales. Experiencias anteriores han evidenciado que la falta de ese tipo de programas, propicia duplicidad de esfuerzos y en muchos casos la obsolescencia de los proyectos ejecutados con ese propósito. En esa perspectiva, se recomienda que el Programa de Mediano Plazo señale los objetivos, políticas y estrategias que, en el presente y los próximos ejercicios, orientarán la instrumentación de las acciones y proyectos de fortalecimiento institucional municipal y la atención de las insuficiencias técnicas y administrativas que afectan la eficiencia en la participación de este orden de gobierno en la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

En el desarrollo de estos trabajos es de especial importancia hacer una valoración de los resultados alcanzados de la instrumentación de acciones similares en ejercicios anteriores, y revisar los aciertos y errores de las estrategias de ejecución utilizadas, así como de los impactos obtenidos. Esta actividad aportará valiosos elementos de aprendizaje para mejorar el diseño e instrumentación de los programas y de las acciones.

Por lo anterior, el primer paso para definir políticas, estrategias y metas de desarrollo institucional municipal, es realizar una evaluación muy objetiva de los resultados alcanzados de la ejecución de acciones similares, por lo menos en el ejercicio precedente y la actualización del diagnóstico correspondiente, a efecto de valorar la medida en que se ha mejorado la capacidad técnico-administrativa de los municipios. Lo anterior permitirá identificar, dimensionar, ubicar y dar prioridad a los déficit o problemas que aún limitan al municipio en el desarrollo eficiente de las funciones y tareas de su responsabilidad.

2.1. Evaluación de Resultados del Programa Operativo Anual Precedente

El Gobierno del estado y los municipios debieran evaluar conjuntamente el proceso de instrumentación de todas y cada una de las acciones de fortalecimiento institucional municipal ejecutadas y valorar los aciertos y errores de las estrategias utilizadas, a efecto de ajustarlas en la nueva propuesta. Debieran evaluar también los logros (impactos) alcanzados con la ejecución de las acciones y determinar en qué medida se resolvieron los problemas que se buscó atender y en qué grado se mejoró la eficiencia de la participación de los municipios y comunidades en cada una de las etapas de instrumentación de los programas de Superación de la Pobreza.

Lo anterior implica valorar en qué medida se mejoró el desarrollo de los procesos de planeación, organización social, difusión de los programas, formulación de expedientes técnicos, ejecución de las obras, etc. Al respecto, se recomienda utilizar como marco de referencia la información del diagnóstico de capacidad institucional municipal formulado.

Diagnóstico de capacidad institucional municipal

Existen diversas formas para actualizar diagnósticos de capacidad institucional; los gobiernos de los estados y municipios podrán utilizar la que mejor les parezca, cuidando que se obtengan los elementos para desarrollar el guión que se señala en los presentes lineamientos. La experiencia respecto de trabajos similares, permite sugerir que la evaluación de la capacidad institucional debe hacerse a través del análisis de la eficiencia con que el municipio ejecuta los procesos y tareas vinculadas a la operación de los programas de Desarrollo Social.

Se sugiere, a efecto de la actualización rápida del diagnóstico, identificar los problemas e insuficiencias municipales y comunitarias

que aún afectan todas y cada una de las etapas de la instrumentación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, particularmente: la promoción y difusión del Fondo, organización y participación social, integración y operación de los Consejos de Desarrollo Municipal, selección y programación de inversiones, formulación de expedientes técnicos, ejecución de obras, supervisión de obras; el control y seguimiento del Fondo, control contable y administrativo del Fondo, comprobación de recursos y entrega – recepción de la obra, operación y mantenimiento de las obras y servicios.

Con respecto a la evaluación, es importante subrayar que la actualización del diagnóstico busca valorar adecuadamente la capacidad técnica, administrativa, etc., que tienen los municipios para realizar esas etapas y la calidad o insuficiencias con que esas actividades se realizan. Si algún municipio decide implementar por sí mismo su Programa de Desarrollo Institución, deberá sustentarlo en un diagnóstico y ubicarlo en un programa de mediano plazo; los cuales deben ser validados por el Gobierno del Estado y la Delegación de SEDESOL.

Para centrar el análisis de la capacidad institucional del municipio e identificar rápidamente los principales déficits y sus causas, se sugiere considerar en la revisión de cada una de las etapas:

- El marco normativo que sustenta la participación de la institución (el municipio) en la etapa que se analiza. Aquí se debe valorar la insuficiencia, adecuación, etc., de las normas y otros ordenamientos que regulan cada una de las etapas consideradas para el diagnóstico.
- Las estructuras técnicas, administrativas y áreas físicas de que dispone la institución (el municipio) para el desarrollo de esa función.
- La cantidad y calidad de los recursos humanos con que cuentan las áreas responsables de la ejecución de las tareas vinculadas a la etapa que se analiza.

- Los recursos financieros y materiales (mobiliario y equipo) disponibles en el área del municipio que realiza las tareas de la etapa que se analiza.

El diagnóstico debe identificar, dimensionar y dar prioridad a los problemas que se presentan en la realización de las actividades de operación de los Programas de Desarrollo Social, así como las causas que las originan y junto con las propuestas de solución, registrarse en el formato correspondiente.

Los elementos de la evaluación del Programa Operativo Anual de Desarrollo junto con los que aporte el diagnóstico actualizado, sustentarán la definición de las *Políticas, estrategias y metas de mediano plazo*. En donde los resultados del diagnóstico y de la evaluación deben ser analizados y darle jerarquía en la perspectiva de la capacidad institucional que se busca posean los municipios del estado en un mediano plazo (3-4 años). Con base en ello, se actualizarán, adecuarán o ratificarán las políticas y estrategias de desarrollo institucional, así como las metas a alcanzar y los proyectos y acciones de prioritaria instrumentación.

A efecto de simplificar este ejercicio, se recomienda agrupar los problemas (déficit) y sus causas por materia; al respecto se han identificado, según el ámbito en que se expresan las siguientes:

- Jurídico-normativa (sustento legal de las funciones y tareas, manuales de organización y de procedimientos, normatividad de los programas, etc.).
- De equipamiento (mobiliario y equipo de oficina, de cómputo y comunicación).
- De recursos humanos (capacitación, asistencia técnica, seguridad laboral, incentivos, etc.).
- De coordinación interinstitucional (se refiere principalmente a aquellos que se manifiestan en la calidad y cantidad de los apoyos que proporcionan al municipio las dependencias estatales y federales).

- Las acciones y proyectos que se propongan para dar respuesta a las insuficiencias detectadas buscarán ubicarse en el marco estratégico propuesto.
- Las metas que se prevé alcanzar, así como los proyectos y acciones prioritarias deben ser identificadas y registradas.

2.2. Programa Operativo Anual de Desarrollo Institucional Municipal

Las acciones y proyectos identificados en el Programa de Mediano Plazo como de urgente instrumentación, se articularán en el Programa Operativo Anual de Desarrollo Institucional Municipal. Así, el Programa Operativo relacionará, describirá, cuantificará los logros esperados, calendarizará y presupuestará los proyectos y acciones que se prevé instrumentar en el presente ejercicio.

Los programas de Mediano Plazo y Operativo Anual de Desarrollo Institucional Municipal (en su perspectiva estatal), en cumplimiento a los acuerdos del Convenio de Desarrollo y previamente validados por el Subcomité de Desarrollo Institucional, serán enviados para su revisión a la Dirección General de Programas de Desarrollo Regional de la SEDESOL. A los municipios que decidan implementar por sí mismos su Programa de Desarrollo Institucional, se les recomienda utilizar la metodología y formatos definidos propuestos, además de ubicar las acciones y esfuerzos en el marco estratégico y operacional considerados en el Programa Estatal. Asimismo, se propone que elaboren su propio diagnóstico y programa de mediano plazo, cuya finalidad es formular su Programa Operativo Anual.

En el caso anterior, los programas municipales serán validados por el Gobierno del Estado y la Delegación de la Sedesol. La implementación de las acciones y proyectos relacionados en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal se financiarán con los recursos que se prevén para el efecto en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y con otros que pudieran destinar

los propios municipios y/o las dependencias federales y estatales. La aprobación de los proyectos la realizará el Gobierno del Estado, con base en los expedientes técnicos que formulen las dependencias o instancias ejecutoras, con apego a los lineamientos correspondientes.

Para seguir impulsando el proceso de federalización de la política de desarrollo social, así como el fortalecimiento de la hacienda, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal vigente y la Ley de Coordinación Fiscal, constituyen en favor de las entidades federativas y municipales el Ramo 33 de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Derivado de este Ramo se establece el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con el que se habrán de impulsar simultáneamente estrategias para abatir los aspectos que denotan la marginación y el rezago social; fortalecer el proceso de federalización a través de la ampliación de capacidades de los municipios; promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social y, por último, orientar la atención y los recursos institucionales de manera prioritaria a los municipios del Estado que presentan las más agudas condiciones de rezago social. Asimismo se establece el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, cuyos recursos apoyan las haciendas municipales y les permitirán atender sus requerimientos financieros y sus necesidades vinculadas con la seguridad pública.

Los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal se destinarán al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, procurando que dichas obras y acciones sean compatibles con la preservación y la protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable, lo que deberá ser considerado por los gobiernos municipales en el diseño de las estrategias y programas de inversión correspondientes.

Con la finalidad de lograr una mayor eficiencia e impacto de los recursos y acciones del Fondo para Infraestructura Social Municipal, es necesario que éstos se orienten estrictamente a atender necesidades básicas de los grupos y zonas más pobres, propiciando que la ejecución de obras mayores, como hospitales, vialidades urbanas de gran escala, grandes carreteras, instalaciones deportivas, etcétera, sean atendidas o concertadas con los sectores administrativos correspondientes.

La Ley de Coordinación Fiscal, establece que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal se distribuirá de acuerdo a los criterios y lineamientos en ella estipulado, teniendo un carácter redistributivo hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, y que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada municipio.

Corresponsables de la federalización como estrategia fundamental, los gobiernos municipales serán los encargados de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que con cargo a los referidos Fondos se les asignen, así como de su manejo eficiente y transparente. La determinación de las obras y/o acciones, particularmente las del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, su ejecución, seguimiento y evaluación, serán definidos y realizados conjuntamente por las comunidades y los ayuntamientos.

Los ayuntamientos promoverán, impulsarán y darán seguimiento a la organización y a la participación social, así como la operación y desarrollo de los Fondos. Asimismo, los municipios son responsables de impulsar y aplicar la política de desarrollo social en su ámbito: hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciben, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficios; promover la participación de las comunidades beneficiarias en la definición del destino, aplicación y vigilancia de las obras y/o acciones a realizar, así como de su programación, ejecución, control,

seguimiento y evaluación. Por su parte, el Gobierno del Estado apoyará las acciones de asistencia técnica y capacitación, y en general, lo relativo al desarrollo institucional de los municipios.

Finalmente, cabe destacar que la participación social organizada es el eje para la aplicación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, ya que significa sumar los esfuerzos colectivos con los de las instituciones para alcanzar mejores condiciones de vida.

A) Organización social

Haremos notar la importancia de la participación comunitaria y resaltar las estrategias del desarrollo social señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Estado de México, ya que la solución de los problemas del desarrollo social requiere de la acción conjunta del gobierno y de la sociedad.

El municipio, como la institución más cercana al ciudadano, es el espacio natural para la participación de la ciudadanía, ya que da al proceso un contenido democrático y garantiza que los recursos se orienten hacia prioridades definidas por la propia comunidad. Es por ello que la operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, se sustenta en la acción comunitaria, ya que promueve eficiencia y oportunidad en su aplicación, al trasladar la toma de decisiones al ámbito local e incorporar en este proceso a la sociedad organizada.

Derivado de lo anterior y en cumplimiento a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los ayuntamientos promoverán la participación de la comunidad bajo cualquiera de las alternativas cuyas particularidades más adelante se mencionan mediante la recepción de propuestas de obras y acciones.

La aprobación de obras y acciones que haga el Ayuntamiento serán congruentes con sus respectivos planes de desarrollo municipal, considerando también la disponibilidad de los recursos.

Consejos de Participación Ciudadana (COPACI)

A este respecto, el Ayuntamiento se auxiliará de Consejos de Participación Ciudadana Municipal para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en los recursos de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Cada Consejo de Participación Ciudadana Municipal se integrará hasta con cinco vecinos de la comunidad, uno de los cuales lo presidirá y serán electos en las diversas localidades por quienes hablan en el ámbito de su comunidad, el último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine en la convocatoria que deberá publicar el propio ayuntamiento, cuando menos diez días antes de esa fecha; o en su caso, en la(s) fecha(s) señalada(s) en el calendario complementario que oportunamente aprueba el ayuntamiento para llevar a cabo la elección, misma que tendrá como fecha límite el 21 de marzo. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento.

Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)

El Consejo está constituido por:

- El Presidente Municipal, quien actúa como Presidente del Consejo.
- Secretario, nombrado por el Presidente del Consejo.
- Los demás integrantes del Ayuntamiento (Síndicos y Regidores).

- Los representantes sociales comunitarios electos democráticamente en asambleas generales de barrios, colonias, ejidos y comunidades rurales e indígenas del municipio.
- Un Vocal de Control y Vigilancia elegido entre los representantes sociales comunitarios.
- Un equipo de asesores conformado con personal del ayuntamiento.

Para el caso de los miembros del cabildo, sólo tendrán derecho a voto los representantes de las comisiones, cuando se trate un asunto de su competencia. Para su acreditación ante el Consejo, los representantes sociales comunitarios presentarán copia del acta de la Asamblea General que avale su designación para ocupar el cargo, siendo facultad del ayuntamiento asistir a dicha asamblea para su supervisión.

El Consejo se constituirá formalmente en una Asamblea General, convocada por el ayuntamiento, en la que participen todos los integrantes y será presidida por el Presidente Municipal. Esta primera asamblea, se dedicará a: constituir formalmente el Consejo; revisar y analizar la normatividad de los fondos; elegir al vocal de Control y Vigilancia; definir el programa anual de actividades (hora, fecha y lugar de las siguientes reuniones ordinarias del Consejo); informar acerca de los fondos asignados al municipio; definir en forma democrática con la participación de todos los integrantes del Consejo, el esquema de prioridades anuales, con apego a los objetivos y lineamientos que norma el ejercicio de los fondos, atendiendo al Plan de Desarrollo Municipal y a los requerimientos más notorios de las comunidades con mayor rezago o marginalidad, en el municipio y cualquier otro aspecto necesario para el logro de los objetivos del Consejo de Desarrollo Municipal. Al término de esta sesión se levantará el acta correspondiente, que de fe de los acuerdos y compromisos asumidos.

Para la instalación legal de la asamblea del CODEMUN se requiere por lo menos de la asistencia de dos terceras partes de los consejos, quienes tienen derecho a voz y voto individual para los acuerdos del Consejo. De no existir la asistencia mínima, se convocará por segunda

ocasión dentro de los ocho días siguientes en cuyo caso el quórum requerido será de la mitad más uno de sus integrantes.

Las asambleas generales podrán ser ordinarias y extraordinarias:

Asamblea Ordinaria. Se programa para responder a las exigencias y necesidades del Consejo, por lo tanto, deberán estar previstas.

Asambleas Extraordinarias. Se tratan situaciones urgentes que ameritan atención inmediata. La convocatoria será a consideración del Presidente del Consejo, del Vocal de Control y Vigilancia, o bien cuando lo solicite el 25 por ciento de los consejeros por lo menos. La convocatoria señalará con precisión, lugar, fecha, hora y propuesta del orden del día.

Los acuerdos de la asamblea general son obligatorios para todos los integrantes del Consejo presentes, ausentes o disidentes.

El Presidente del Consejo (Presidente Municipal) tiene derecho a voz y voto, y ejercerá el voto de calidad en situaciones de empate excepcional.

El cargo de Vocal de Control y Vigilancia recae en un representante social comunitario, y por ningún motivo ocupará esta posición un servidor público. Asimismo el Vocal de Control y Vigilancia coordinará las actividades de la comisión de Contraloría Social del Consejo, con objeto de garantizar de manera corresponsable el manejo transparente de los recursos y las acciones de los fondos.

Comités Comunitarios

Son organizaciones de base territorial, plurales y democráticas, acordes a las formas de organización de las comunidades que buscan sumar los esfuerzos y voluntades de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, en su caso, por el propósito de fortalecer la

capacidad de concertación y de gestión de la propia comunidad; constituyéndose en un espacio de planeación del desarrollo, que puedan articular distintas visiones de progreso para posibilitar la acción integral y un mejor aprovechamiento de los recursos.

Al Comité Comunitario constituido en Asamblea General (órgano de decisión), le corresponderá:

- Analizar los diferentes problemas y necesidades de la comunidad y priorizarlos para darles solución.
- Nombrar en forma democrática al representante comunitario que formará parte del Consejo de Desarrollo Municipal y a los representantes, en su caso, ante el Consejo de Desarrollo Social Comunitario.
- Nombrar en forma democrática a los integrantes de la mesa directiva (presidente, secretario, tesorero, y vocal de control y vigilancia).
- Dirimir los acuerdos entre los integrantes del Comité Comunitario.

La existencia de estas figuras garantizará la participación social activa, para lo cual las funciones del COPACI o del CODEMUN son las siguientes:

- Presentar al ayuntamiento las propuestas de obras y acciones a realizar dentro de los Fondos, con base en las peticiones que le formularon sus comunidades.
- Promover e impulsar la organización social y la participación de la población, en la ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Fondos.
- Procurar que sean las propias comunidades quienes lleven a cabo las obras y acciones.

En el caso de detectar cualquier irregularidad en la operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, será reportada al Gobierno del Estado a través de la Secretaría de la

Contraloría Estatal, así como a la Dirección General de Inversión Pública para efectos del seguimiento, quien informará a la Secretaría de Desarrollo Social.

Para apoyar el funcionamiento del Consejo de Participación Ciudadana y del Consejo de Desarrollo Municipal, se conjuntará un equipo de asesores con personal del ayuntamiento. Este grupo de apoyo participará en todas las asambleas sin derecho a voto. Son funciones de este grupo:

- Orientar acerca de los lineamientos en materia de desarrollo social, la normatividad operativa de los Fondos, así como en lo referente a aspectos técnico-financieros que requieran para su buen funcionamiento.
- Apoyar en la elaboración e integración de los expedientes técnicos de las obras y/o acciones definidas.
- Presentar todas aquellas sugerencias orientadas a mejorar el funcionamiento del mismo.
- Intervenir para que se cumplan los acuerdos tomados en el seno del Consejo de Desarrollo Municipal.
- Las que se le asignen y resulten en la Asamblea General del Consejo y de la normatividad del Fondo.

Por cada obra que se lleve a cabo en una comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal, y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, las autoridades municipales constituirán con el apoyo de la Contraloría del Estado, un Comité Ciudadano de Control y Vigilancia encargado de supervisar de manera preventiva su ejecución, verificando la calidad, honestidad, eficacia y transparencia, contando para ello con la copia del expediente técnico y demás información física y financiera relacionada con dicha obra o acción.

El Comité se integrará por un contralor social y dos subcontralores sociales, "A" y "B", quienes serán vecinos directamente beneficiados que resulten electos democráticamente en asamblea general. Sus

cargos serán honoríficos y con igual rango, no habiendo entre ellos preeminencia alguna. Al Comité le corresponderá:

- Comprobar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad;
- Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra.
- Realizar visitas de inspección y llevar registro de sus resultados; verificar la calidad con que se realiza la obra pública.
- Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes, las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o que reciba de parte de la ciudadanía con motivo de las obras objeto de supervisión.
- Integrar un archivo con documentación que se derive de la supervisión de las obras.
- Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones.
- Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales.
- Coadyuvar con la Contraloría Municipal en la vigilancia de las obligaciones de proveedores y contratistas relacionados con la obra o acción.

Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia se consideran órganos auxiliares de los Sistemas Nacionales y Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y no podrán ser integrantes de ellos, dirigentes de organización política o servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno, aun cuando sean del grupo de vecinos beneficiados.

B) Lineamientos Generales de Operación del Ramo 33

Las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal señalan que las aportaciones que reciben los municipios derivadas de los Fondos de Aportaciones Federales; para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, se deberán administrar y ejercer de conformidad a la legislación estatal aplicable, en nuestro caso, la legislación vigente en el Estado de México. También establece que las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto en el Estado, serán responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciben de tales Fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes.

Cabe señalar que las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública federal, en que puedan incurrir las autoridades municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos mediante estos Fondos para fines distintos a los previstos, serán sancionados en términos de la legislación federal.

b.1) Distribución de los recursos del Ramo 33

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

El Gobierno del Estado, con base en los lineamientos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal y al Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las variables y fuentes de información para la distribución entre los municipios de las aportaciones federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal emitido por la Secretaría de Desarrollo Social, calculó la distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, procedió a publicar el 30 de enero en la Gaceta

del Gobierno los montos asignados por municipio, así como la fórmula y su respectiva metodología.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipio y del Distrito Federal

Los municipios destinarán los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal a obras y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias populares; infraestructura básica educativa; mejoramiento de la vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural, atendiendo a la normatividad estatal vigente. Con cargo al Fondo no se financiarán conceptos de gasto corriente como el pago de teléfono, energía eléctrica, compra de vehículos, gasolina, refacciones, pago de personal, etcétera.

Otra parte de los recursos federales que con cargo a este Fondo reciban los municipios, se podrá destinar a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, entre las que se encuentran el pago de agua potable, ISSEMYM; el pago o amortización de obligaciones directas, indirectas o contingentes, relativas a la contratación de créditos, empréstitos o préstamos, derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos; los pasivos relacionados con estos actos; así como la celebración de actos jurídicos que impliquen endeudamiento con obligaciones a plazos y de exigibilidad contingente; y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes, como patrullas, capacitación, uniformes, etcétera.

En el caso de las aportaciones que con cargo a este fondo reciben los municipios, para su aplicación tendrán que promover la participación

de la comunidad bajo las alternativas 1 o 2 señaladas en este trabajo. Cuando se opte por realizar obras y/o acciones, se atenderán a la normatividad estatal vigente, así como al proceso operativo establecido para el ejercicio del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

b.2) Criterios de inclusión y selección de obras

Fondo para la Infraestructura Social y Municipal

Los Comités de Participación Ciudadana (COPACI) o el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) propondrán las obras y acciones a realizar dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con base en las peticiones de las comunidades.

Las propuestas de inversión que presenten las comunidades ante el ayuntamiento o el CODEMUN, contarán con el acta de asamblea comunitaria donde se asiente y valide que las obras y acciones correspondientes fueron consideradas prioritarias por la mayoría de la población de la localidad. Las propuestas de los programas de inversión de los COPACI y el CODEMUN para su financiamiento dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se sustentarán por las Actas respectivas.

Para la priorización y programación de las obras y acciones a realizar a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se deberán considerar los planes de desarrollo municipal, a efecto de que los proyectos seleccionados se orienten a satisfacer los rezagos detectados. Para la ejecución de las obras relacionadas con la infraestructura básica educativa y de salud, así como para obras de agua potable y electrificación, se solicitará la autorización de los sectores normativos, a fin de garantizar su operación.

El COPACI o el CODEMUN deberán considerar como proyectos prioritarios, obras en proceso y obras de mantenimiento y/o

rehabilitación de infraestructura social básica. Ambos órganos conocerán del tratamiento que darán al Programa de Estímulos a la Educación Básica, que con los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal se financien.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

Dado que los recursos de este fondo se orientarán a la atención de los requerimientos municipales, si después de atender sus obligaciones financieras y lo relativo a la seguridad pública se tuvieran remanentes, éstos se podrán destinar a obras y acciones de infraestructura básica social.

b.3) Difusión de las obras y acciones

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

En cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, tanto en el caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, el ayuntamiento deberá hacer del conocimiento de sus habitantes, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios. Se sugiere que dicha información sea publicada inclusive en los medios masivos de comunicación, si se consideran convenientes, o en lugares visibles de la cabecera municipal y principales comunidades del municipio, de forma tal que se garantice que la población esté debidamente informada.

De igual manera al término de cada ejercicio, durante la segunda quincena del mes de diciembre de cada año se seguirá la misma

estrategia para informar a la población sobre los resultados alcanzados en el año, es decir, los recursos que se asignaron y los ejercicios; obras autorizadas y terminadas y, en su caso, las que quedaron en proceso, se cancelaron o suspendieron, señalando sus causas; las metas alcanzadas; población beneficiada; costos de cada obra; modalidad de ejecución de los proyectos; responsable de su conservación y operación y cualquier otra información que pueda resultar de interés para que la comunidad esté debidamente informada.

b.4) Comunicación de los recursos

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

Una vez publicada la fórmula de distribución de los recursos y definidos los montos asignados a cada uno de los municipios, el Estado procederá a emitir los oficios de comunicación correspondientes a cada uno de ellos, señalando el monto calendarizado mensual.

El Ayuntamiento tomando en cuenta las propuestas de obras y acciones de los COPACI y atendiendo al Plan de Desarrollo Municipal decidirá cuáles son las obras y acciones que se realicen. En el seno del CODEMUN se aprobarán las obras y acciones propuestas por las comunidades atendiendo también al Plan de Desarrollo Municipal.

Para efectos de registro y seguimiento e información, a cada obra o acción aprobada dentro de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, corresponderá la asignación de un número único para efectos de identificación oficial, el cual será utilizado en todos los aportes subsecuentes a los que haga referencia en ejercicio del gasto. La asignación del número único será progresiva.

Los ayuntamientos se asegurarán de la integración del expediente único de las obras y acciones de los Fondos, quedando bajo su custodia y disponibilidad para su revisión por las dependencias federales o estatales competentes que lo soliciten, a efecto de realizar trabajos de apoyo técnico a los municipios, seguimiento, fiscalización y evaluación de las mismas.

El registro deberá contener, en forma enunciativa más no limitativa, el número único de identificación de la obra, nombre de la obra, nombre de la localidad, modalidad de ejecución, fecha de inicio y término de la obra, inversión aprobada, inversión ejercida, metas programadas (unidad de medida y cantidad), meta modificada (por ampliación o reducción), metas alcanzadas al año, población directamente beneficiada (unidad de medida y cantidad), avances físicos y financieros.

Los recursos que se reciban de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, se mantendrán por separado de cualquier otra fuente de financiamiento. Los rendimientos financieros que se generen en las cuentas bancarias abiertas para el manejo de estos fondos y de la documentación comprobatoria del gasto, así como de las aportaciones comunitarias.

b.5) Adquisiciones

Las adquisiciones se realizarán de conformidad con los preceptos de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenación, Arrendamiento, Mantenimiento y Almacenes del Estado de México, respetando los montos establecidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México. Cuando se estime conveniente la adquisición conjunta de materiales o equipo de compras consolidadas para obras del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se podrá decidir al respecto, siempre y cuando se realicen los análisis correspondientes que evidencien la conveniencia de esta modalidad.

Fondo para la Infraestructura Social Municipal (para el Programa de Desarrollo Institucional)

De los recursos autorizados a los ayuntamientos dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, se podrá disponer como máximo de un 2 por ciento de tal monto, para el Programa de Desarrollo Institucional, que deberán ser convenios de acuerdo con la Ley de Coordinación y proyectos que fortalezcan la capacidad técnica y administrativa del municipio, tales como adquisiciones de equipo de cómputo, mobiliario y equipo, entre otros, y el control y vigilancia.

b.6) Modalidad de Ejecución

Fondo para la Infraestructura Social Municipal

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (sólo para el caso de obras y acciones)

Las obras serán preferentemente ejecutadas por las comunidades beneficiarias. Cuando una comunidad no pueda ejecutar una obra, o por la complejidad técnica o especialización de los trabajos la comunidad no se pueda encargar de la ejecución, autoridades municipales propondrán la modalidad conducente.

La ejecución de obras por parte de la comunidad, se formalizará mediante un convenio de concertación, en donde se aplicarán los términos de colaboración (recursos en efectivo, mano de obra, materiales de la región, etc.), suscrito por el COPACI o por el Comité Comunitario, el Presidente, el Secretario del Ayuntamiento y Vocal de Control y Vigilancia de CODEMUN; dicho convenio se integrará al expediente técnico de la obra.

Sí se determina que la obra la ejecute una dependencia estatal o los organismos municipales operadores de agua potable, será necesario suscribir convenio entre la dependencia seleccionada y el

ayuntamiento, mismo que se integrará al expediente único de la obra. Y cuando las obras se ejecuten por contrato, se aplicará lo previsto en la Ley de Obras Públicas del Estado de México vigente, anexándose al expediente único de la obra el contrato y fianzas respectivas.

Aún en los casos en que la comunidad no sea la ejecutora de la obra, se adoptarán los mecanismos que posibiliten una activa participación social en el seguimiento, ejecución y control de la misma: los ayuntamientos llevarán un registro detallado de las aportaciones comunitarias de cada obra. Las autoridades municipales entregarán al COPACI o al comité Comunitario, copias de las comprobaciones en efectivo que hagan los beneficiarios.

Con respecto a las modificaciones presupuestales y en el caso de cancelación de obra, transferencias de recursos, modificaciones de metas o cualquier otra incidencia que modifique el programa original de una obra, el ayuntamiento será responsable de hacer los ajustes respectivos en los registros y en los reportes periódicos para el seguimiento presente ante el Gobierno del Estado.

Los ahorros del presupuesto derivados de la ejecución de las obras y acciones financiadas con recursos de los Fondos se comunicarán a los COPACI o al CODEMUN y a criterio del ayuntamiento pueden ser aplicados a la ampliación de metas, cuyo proyecto las generó, siempre y cuando sean viables, técnica y financieramente; en caso contrario deberán ser reembolsados a la Tesorería Municipal para que a su vez ésta, los ponga nuevamente a disposición para la reasignación de nuevas obras o acciones. En caso de ampliación de metas se harán las adecuaciones correspondientes al expediente técnico.

Respecto a la comprobación del gasto, tenemos que los ayuntamientos como ejecutores de las obras de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, serán los responsables de llevar registro y control de los recursos ejercidos.

El ayuntamiento validará la documentación comprobatoria del gasto, cancelando la original de la misma con sello "Operado". Los documentos originales quedarán en poder del ayuntamiento para su conservación, integrados en el expediente único, durante por lo menos el período que señale la Ley.

b.7) Control y seguimiento

El Fondo para la Infraestructura Social Municipal, considera el Reporte de avance, en donde los ayuntamientos formularán y enviarán mensualmente un reporte de avance físico-financiero de las obras aprobadas al Gobierno del Estado de México, a través de la Dirección General de Inversión Pública. Los reportes mensuales de avance físico- financiero contendrán la siguiente información:

Nombre del municipio, ejercicio fiscal, número consecutivo de la obra y/o acción; nombre de la obra o acción; localidad, modalidad de ejecución; período de ejecución de la obra (fecha de inicio y término); inversión aprobada; inversión ejercida; metas programadas (unidad de medida y cantidades); metas modificadas (cantidad); beneficiarios (Unidad de medida y cantidad); avance físico (porcentaje); avance financiero (porcentaje); nombre, cargo y firma de los responsables de la información.

Este reporte deberá presentarse a más tarde dentro de los diez primeros días de cada mes, con cifras al cierre del mes anterior. El cierre del año con el concentrado de los doce meses, se deberá enviar al Estado, a través de la Dirección General de Inversión Pública, a más tardar el 01 de febrero del siguiente año.

b.8) Terminación y entrega de obras

En un plazo no mayor de veinte días hábiles siguientes a la conclusión de los trabajos o de la obra se levantará una acta en la que conste este hecho, que contendrá como mínimo:

- Nombre de los asistentes y el carácter con que intervienen en el acto.
- Fecha del contrato (en su caso), y fecha real de terminación de los trabajos.
- Nombre de los responsables y, en su caso, el del constructor.
- Breve descripción de la obra que se recibe.
- Relación de las estimaciones o gastos aprobados, montos ejercidos, crédito a favor o en contra y saldo.
- En caso de trabajos por contrato, relación de las garantías que continuarán vigentes y la fecha de su cancelación.

El ayuntamiento será responsable de la formulación de las actas de entrega-recepción por cada una de las obras y acciones ejecutadas con recursos de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Participarán en este acto la comunidad beneficiada y sus representantes, el Director de Obras Públicas del Ayuntamiento el Contralor Municipal, el constructor, si la obra fue por contrato; el Vocal de Control y Vigilancia del CODEMUN o el COPACI y el COCICOVI, quien rendirá un informe ante los beneficiados de la misma, sobre sus trabajos de control y vigilancia vecinal que llevaron a cabo. El ayuntamiento será responsable de fijar lugar, hora y fecha de la entrega y girar las invitaciones respectivas; con la presencia de éstos, el acto tendrá plena validez.

En el Acta de entrega-recepción deberá hacerse explícito el compromiso de la comunidad que recibe la obra de conservar y vigilar y estar al tanto de darle mantenimiento para su adecuada operación. El

ayuntamiento será responsable de anexar al expediente único por obra, los originales del Acta de entrega-recepción en la que se detalla que la obra o acción está totalmente terminada y que la comunidad se compromete a conservarla y vigilar su correcta operación. Esta documentación deberá permanecer en poder del ayuntamiento por lo menos cinco años y estar disponible para revisión o consulta de las instancias de gobierno que la soliciten.

Con respecto a la Cuenta Pública, el monto de la inversión ejercida de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, debe incorporarse a la cuenta pública de cada municipio.

b.9) Revisión y evaluación

La federalización de los recursos y facultades a los Estados y municipios conlleva la necesidad de evaluar los resultados de la política social en el ámbito nacional, estatal y municipal, con la finalidad de conocer los efectos en los diversos rezagos sociales, derivados de la operación de los Fondos del Ramo 33. Lo anterior permitirá mejorar la orientación de los programas y elevar los niveles de vida de los grupos más desprotegidos, así como estimar la evaluación de los indicadores sociales para los ejercicios subsecuentes. Para estos propósitos, el gobierno estatal y los municipios proporcionan a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En caso de los municipios éstos lo harán a través del Estado.

Consideraciones finales

Con respecto a la descentralización del Ramo 26, se han visto los fracasos en cuanto a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se plasman la igualdad de oportunidades y

condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, los cuales no se cumplen cabalmente. La mayor parte del gasto público programable no se ha visto de manera clara y objetiva, con respecto a su aplicación, debido a que las vertientes en donde debería de aplicarse dejan mucho que desear.

Sin embargo, en la discusión pública casi toda la controversia se ha dado en torno a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, mismos que estaban ubicados, hasta 1997, en el Ramo 26. Generalmente cuando se habla del tema se le confunde con las participaciones en impuestos federales, recursos cuya distribución se realiza de acuerdo a la fórmula de distribución, con un fuerte contenido de equidad vigente desde 1991.

Cabe mencionar que el Fondo para la Infraestructura Social, integrado con el 65 por ciento del ramo 26 consideran en la fórmula de distribución, indicadores de necesidades básicas y de marginalidad. En el anteproyecto se distribuía el 25 por ciento del mismo entre los municipios de alta y muy alta marginalidad, el 75 restante con base en los indicadores de necesidades básicas.

Así tenemos que un tema presente en la agenda legislativa para 1999, estrechamente vinculado con el Presupuesto de Egresos, es el que hace referencia a los recursos que se ubicaban en el Ramo 26 y que hoy se reparten entre el mismo y el Fondo III del Ramo 33, esto es, lo relativo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

El problema central de los recursos para el combate a la pobreza se debe a que han sido muy castigados en cuanto a la política presupuestal, durante los últimos años. Siendo que en 1994 los recursos para el combate a la pobreza ascendieron a 9 mil 270 millones de pesos; en 1995, a 10 mil 002; en 1997, a 13 mil 313; y para 1998 suman 13 mil 888 millones aproximadamente. Es evidente que hubo una disminución en términos reales, lo que contrasta con la realidad en la que el rezago en la satisfacción de necesidades básicas

de la población y en materia de empleo, han crecido de manera sostenida.

En la estrategia de políticas social no se notó de manera clara la aplicación del Federalismo, toda vez que los recursos han sido controlados de forma centralizada -como fue planteado y descrito en el presente trabajo-, debido al desorden administrativo de las obras y a que las más de las veces los expedientes técnicos no fueron elaborados bajo las normas expresadas para la operación del Ramo 26.

Por la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, de diciembre de 1997 y la creación del nuevo capítulo quinto de la misma, se generó propagandísticamente una expectativa respecto de un aumento sustancial de los recursos a los municipios vía Ramo 33; eso nos obliga a hacer una aclaración, pues este supuesto beneficio no fue generalizado a todos los municipios. Existe una gran diferencia entre los recursos que se obtuvieron del Fondo de Desarrollo Social Municipal de 1987 (incluido en el Ramo 26) y lo que recibió del Fondo para la Infraestructura Social Municipal de 1998 (incluido ahora en el Ramo 33).

Las participaciones y las aportaciones tienen diferencias, no por asignación -las dos se distribuyen sobre la base de criterios y fórmulas determinadas-, tampoco por la ley que las reglamenta -están claramente definidas por la Ley de Coordinación Fiscal-. Las diferencias substanciales son su manejo, su relatividad y su fiscalización de manera concreta.

Las *participaciones* son recursos que pueden ser usados discrecionalmente por los ayuntamientos, los cuales determinan con base en sus planes y programas, el gasto, lo que está en concordancia con la autonomía del propio municipio, señalada de manera clara en el artículo 115 Constitucional; por lo tanto pueden verse modificados por la variación de los ingresos federales (tales como la baja del precio del petróleo).

Las *aportaciones* están etiquetadas (para obras y acciones muy concretas) y definidos sus montos, los cuales no serán modificados (al menos así lo expresan los voceros de Hacienda). Las participaciones se fiscalizan a través de los órganos correspondientes de los Congresos locales (la Contaduría General de Glosa, en el caso del Estado de México); las aportaciones, al ser recursos netamente federales, se fiscalizan por la federación a través de la Contraloría del Estado, mediante un convenio celebrado con ésta. Otra diferencia, aunque menor, es que existen participaciones federales y estatales, mientras aportaciones sólo las hay federales.

Respecto al Manual de Operación del Ramo 33, se debe conocer si las únicas vías de participación o incorporación de la ciudadanía son las que plantea el mismo y si es posible utilizar otras. No estamos en contra de la participación ciudadana, pero si debemos reconocer que esta participación está acotada, principalmente por insuficiencia o carencia de información y reconocimiento. Por ello se hace necesario proponer nuevas fórmulas para que participen los habitantes de cada municipio, con reglas claras e iguales para todos.

La autonomía municipal es incipiente; los Fondos siguen etiquetados y la mayor parte de recursos, no siempre se orienta a la solución de rezagos sociales, como en el caso del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el cual sufrió una baja sensible de un año a otro y es este Fondo que está dirigido a la atención social. Con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, se orienta a la línea de acción, que en varios sentidos poco tienen que ver con la justicia social.

En el Plan Nacional de Desarrollo se menciona que la meta es atender a la totalidad de la población. Se crea el *Progresas*, sin embargo, parte importante de la población que deja de ser atendida en las localidades donde entra el Programa, queda sin ningún tipo de ayuda o subsidio. De ahí la importancia de empezar a pensar en la federalización del Programa con el fin de que sean los Gobiernos estatales quienes manejen esos recursos.

En cuanto al Fondo IV, si se trata realmente de apoyar a los municipios, y que se incrementara en un punto de la misma para 1999, sería conveniente que se incorporara al Fondo de Fomento Municipal, esto es, a las participaciones como transferencias no condicionadas, lo cual dejaría en 3.5 por ciento los recursos de este Fondo y constituiría un estímulo muy importante para la recaudación de ingresos locales. Además de esto ninguna entidad perdería, gracias a ese uno por ciento de las participaciones del Fondo de Fomento Municipal y sólo el 3 por ciento del Fondo IV del Ramo 33. Ello evitará muchos de los conflictos actuales; sería más justa su distribución y se cumpliría el objetivo del fortalecimiento municipal sin que costara un sólo centavo más al Gobierno federal.

Lo sustantivo de esta y otras propuestas obliga a crear ya la Ley de Coordinación para el Gasto Social, o Ley de Desarrollo Social. Que en la misma ubiquen los recursos del Ramo 33 y que se constituya un Sistema Nacional para el Gasto Social. Existen ya proyectos y propuestas al respecto, lo cual permitiría que hubiese mayor eficiencia en el uso de los recursos y se corrijan las insuficiencias en la distribución de los mismos. Sería la Secretaría de Desarrollo Social la que, por la parte federal, participe en la coordinación de este Sistema. Por la parte estatal ya existe una organización de los Coplades e incluso en el Instituto de Solidaridad se encuentra la base para la creación del órgano técnico. Eso haría más eficientes los esfuerzos y la aplicación de los recursos de los gobiernos federal, estatal y municipales empleados para el combate a la pobreza.

Bibliohemerografía

Aranciba, Armando. *Estado y economía ante la crisis actual en América Latina*. México, Instituto de Estudios Económicos de América Latina, CIDE.

Bernal, M. "Solidaridad: hacia una nueva cultura", en *Examen*, núm. 52. México, 1993.

Bertanou, J. "Pronasol, ¿Un nuevo o viejo modelo de Política Pública?", en *Revista de Sociología*, núm. 3. México, 1993.

Cordera, Rolando. "Estado y Economía en México: La perspectiva histórica", en *Revista EAL*, núm. 3. México, sept. 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 1998.

Gobierno del Estado de México. *Manual Único de Operación del Ramo 33*. México, 1997.

Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999*. México, 1993.

González Pedrero, Enrique. "Quince puntos sobre el federalismo", en *El Nacional*. México, 7 de mayo de 1995.

Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado*. México, INAP, 1994.

Manual Básico para la Administración Pública Municipal. 2ª edición. México, IAPEM, 1997.

Mejía Lira, José. *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*, Documento de Trabajo núm. 10. México, CIDE, 1992.

Moctezuma Barragán, Esteban. "Democracia y Estado de Derecho", en *El Nacional*. México, 7 de mayo de 1995.

Naime Libien, Alexander. *La Administración Pública en el Estado de México*. México, IAPEM, 1993.

Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública*, 1995-2000. México.

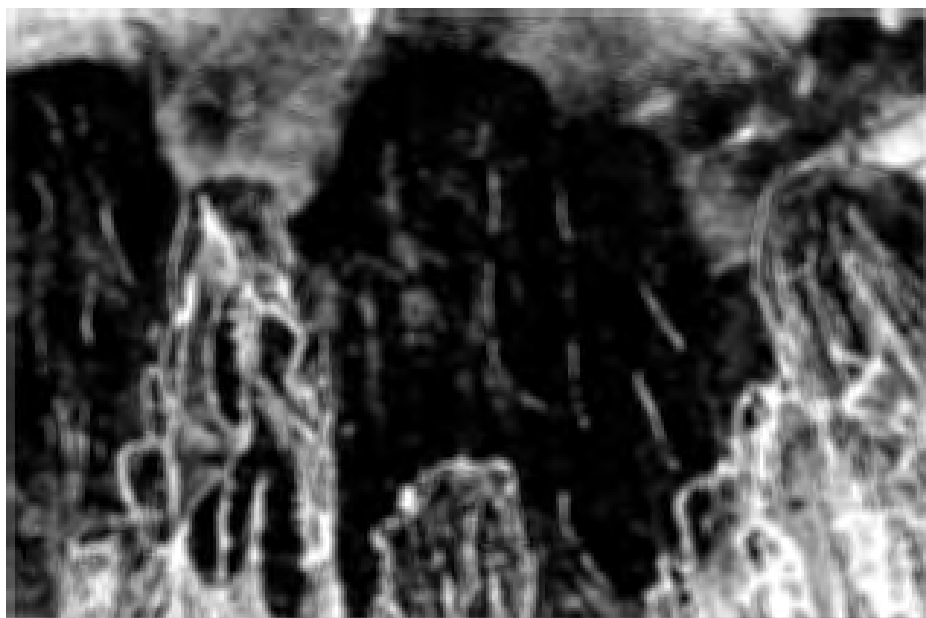
Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo*, 1995-2000. México.

Rosas, C. "Avances del Pronasol", en *Revista de Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5. México, 1995.

Sobrino, Jaime. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. México, El Colegio Mexiquense, 1995.

Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Único de Operación, Ramo XXVI, superación de la Pobreza*. México, 1997.

Zepeda, M. "El Pronasol, la Política y la Pobreza", en *Memoria*, núm. 36. México, 1991.



Paraíso prehisánico

EL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS COMO MODELO DE CODIFICACIÓN

*Hugolino Ortiz Santillán**

Antecedentes

El pasado 24 de febrero la Legislatura del Estado aprobó la iniciativa de Código Financiero del Estado de México y Municipios, que entró en vigor el 8 de abril del presente año; y por disposición de su Artículo Tercero Transitorio abrogó el Código Fiscal del Estado de México, el Código Fiscal Municipal del Estado de México, la Ley de Hacienda del Estado de México, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, la Ley de Deuda Pública del Estado de México, la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, la Ley de Aportaciones de Mejoras del Estado de México, la Ley de Planeación del Estado de México, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México y la Ley de Catastro del Estado de México, publicadas en la “Gaceta del Gobierno” en fechas 29 de diciembre de 1979, 29 de diciembre de 1979, 30 de diciembre de 1983, 6 de abril de 1998, 12 de julio de 1980, 31 de diciembre de 1986, 31 de diciembre de 1986, 28 de diciembre de 1992, 17 de enero de 1984, 29 de diciembre de 1971 y 11 de diciembre de 1997, respectivamente, así como sus posteriores reformas y adiciones; asimismo, derogó normas legales y reglamentarias de igual o menor jerarquía contrarias a dicho ordenamiento, como lo dispone el Séptimo Transitorio del citado Código.

La justificación de la iniciativa contenida en la exposición de motivos establece, entre otras razones, que “La estructura jurídica del sistema financiero del Estado y Municipios...” basada fundamentalmente en los ordenamientos antes citados “... debido a diversas reformas y

* Procurador Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México.

adiciones que han sufrido, perdió congruencia sistemática por contener disposiciones que se contradicen, se duplican o que por el transcurso del tiempo han dejado de ser positivas, generando inseguridad jurídica.”¹

La propia exposición de motivos señala que “Ante esta multiplicidad de leyes que necesitan actualizarse, se decidió por la codificación, porque ésta nos permite la unidad y la sistematización de las instituciones y de los principios jurídicos en un solo cuerpo legislativo en el que todas las normas que se refieren a las finanzas públicas del Estado y los municipios queden comprendidas, lo que permitirá una mayor certeza jurídica y un más fácil manejo de la ley”²; y concluye la justificación señalando que “Con la codificación de las disposiciones que regulan la actividad financiera del Estado y sus municipios, se concretizan acciones para facilitar a la población el pago de sus contribuciones y se promueve la actitud solidaria del contribuyente con las obras y acciones de gobierno, entendiendo que una parte sustancial de la política económica de un gobierno es la política fiscal, que debe estar orientada a impulsar el desarrollo de la población.”³

En efecto, los principios en los que se sustenta la exposición de motivos del Código Financiero del Estado de México y Municipios, se justifican porque en una multiplicidad de leyes, la codificación nos permite la unidad y la sistematización de las instituciones y de los principios jurídicos en un solo cuerpo legislativo, lo que genera una mayor certeza jurídica, y un más fácil manejo de la ley para los gobernados; y a diferencia de la compilación de leyes expedidas en diferentes épocas y respecto a diversas ramas del derecho, en la codificación todas las normas mantienen una ordenación sistemática, se refieren a una determinada rama del derecho, y su vigencia proviene de un mismo acto formal y materialmente legislativo.

¹ *Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación. Exposición de Motivos. Toluca, México, 1999. p. 17.

² *Ibidem*. p. 20.

³ *Ibidem*. p. 22.

Eugenio Arriaga Mayés dice que: “Hablar de la codificación es tratar el tema de la armonía normativa, de los principios justos, de la ley de fácil entendimiento y comprensión por el destinatario de la misma, el ciudadano, el administrado, el contribuyente, el intérprete, el juez; de seguridad jurídica y certeza para el gobernado”⁴. Y tiene razón cuando señala que: “La codificación administrativa es una etapa posterior al surgimiento de leyes paulatinas, que vienen resolviendo las necesidades sociales y de regulación de conducta; la ley individual surge ante la necesidad específica, más andando el tiempo, con la experiencia acumulada y buscando una simplificación en su aplicación, surge la necesidad de la codificación.”⁵

Con esta orientación y bajo estos principios se armonizaron las normas contenidas en las diversas leyes que integraban el sistema jurídico financiero del Estado y los municipios; y que hoy conocemos como Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Principales características del Ordenamiento

En primer término, es necesario comentar que por su estructura es posible que quienes no están familiarizados con el tema puedan incurrir en el error de considerar al ordenamiento como una simple recopilación o compilación de leyes; sin embargo esta apreciación en mi opinión debe quedar resuelta con los comentarios expuestos en los antecedentes.

El ordenamiento tiene como objeto regular la actividad financiera del Estado de México y de sus municipios; y señala que la naturaleza jurídica de sus normas es de orden público e interés general. Esto significa que, el orden público es el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad y que “Generalmente, cuando

⁴ Arriaga Mayés, Eugenio. “ Importancia y Elementos para una Codificación Financiera Estatal y Municipal, en un Estado Federal”, en *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, núm. 4, julio-septiembre 1998. p. 110.

⁵ *Ibidem*. p. 111.

se dispone que una ley es de orden público, se busca que su cumplimiento sea obligatorio; que no quede a la voluntad del particular, sujetarse o no a lo dispuesto en la norma”.⁶ En tanto que interés general es “El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado... pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad.”⁷

Señala que los actos, procedimientos, resoluciones y recursos por la aplicación de este Código, se tramitarán y resolverán conforme al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Incluye un glosario de los términos más usuales de su texto, que facilita su comprensión al no reiterar la denominación completa de los mismos.

Posibilita tanto al Estado como a los ayuntamientos la interpretación para efectos administrativos del ordenamiento, precisando que en ella no se podrán variar los elementos de las contribuciones.

Recoge los principios establecidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar la obligación de contribuir al gasto público estatal y municipal; precisando estas esferas de gobierno así como el de que ninguna contribución podrá ser recaudada si no está prevista en la ley.

Clasifica las contribuciones en impuestos, derechos y aportaciones de mejoras, señalando sus conceptos, así como la de los productos, aprovechamientos, accesorios, ingresos derivados de la coordinación

⁶ Sempé Minvielle, Carlos. *Técnica Legislativa y Desregulación*. Porrúa, México, 1997. p. 62.

⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. p. 1779.

hacendaria, ingresos provenientes de financiamiento y créditos fiscales.

De manera genérica enuncia quienes son autoridades fiscales, dejando a otros ordenamientos precisarlas; esto, con la idea de que las disposiciones de naturaleza orgánico-administrativa y funcional queden integradas o se remitan a las leyes y reglamentos que regulan esa materia.

En su texto posibilita la celebración de convenios para la administración, recaudación de impuestos y aprovechamientos entre el Estado, los municipios y sus organismos descentralizados.

Señala el principio de aplicación estricta de las normas de carácter fiscal.

Precisa quienes están obligados al pago de contribuciones y aprovechamientos.

Establece la obligación a los contribuyentes de presentar declaraciones de pago, en las formas aprobadas por la autoridad fiscal, las que previamente deben publicarse en el periódico oficial municipal o estatal.

Posibilita a los contribuyentes la modificación hasta en 2 ocasiones de sus declaraciones, mediante complementarias, cuando no se haya iniciado el procedimiento de comprobación, siempre que sea a favor del contribuyente, y las que sean necesarias en favor del ente público; asimismo que durante el procedimiento el contribuyente podrá presentar una declaración complementaria adicional para autocorregirse.

Al determinar qué debe entenderse por domicilio fiscal, lo hace de una manera clara, señalando solo 3 supuestos; reviste singular importancia el hecho de que se precise que en ningún caso podrá señalarse domicilio fuera del territorio del municipio para cumplir obligaciones

municipales y del territorio del estado, cuando sean de carácter estatal; esto evitará que los contribuyentes señalen un domicilio fuera del territorio del estado, con la idea de evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; ya que es imposible que la autoridad realice actos de cobro a contribuyentes cuyo domicilio fiscal no esté señalado en la entidad, en términos del artículo 121 Constitucional que preceptúa que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

Señala el régimen general de las exenciones, precisando cuales son los bienes de dominio público, que gozan de esta prerrogativa, y cuáles no quedan comprendidos dentro de lo que dispone la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También norma lo relativo al nacimiento, determinación, garantía y extinción de los créditos fiscales, precisando que la determinación de los mismos corresponde a los contribuyentes; esto es, nuestra legislación contempla la figura de la autodeclaración, en virtud de que el ente público confía en sus ciudadanos.

Regula las formas de pago de los créditos fiscales en efectivo, cheque de caja o certificado, destacando las nuevas formas de pago como la transferencia de fondos a través de medios bancarios y tarjetas de crédito, siempre y cuando lo apruebe la autoridad fiscal; regula su cobro y establece la obligación de ésta de expedir el recibo oficial o la forma prellenada con la impresión original de la máquina registradora. Determina reglas para el pago de créditos fiscales, precisando que si no hay fecha o plazo específico, se estará a una regla general que será dentro de los 17 días siguientes a que se produce el hecho generador.

Indica que la falta de pago de un crédito fiscal, lo hará exigible a través del procedimiento administrativo de ejecución, regulando su monto de actualización conforme a la correspondiente Ley de Ingresos, así como lo relativo a recargos.

Regula el procedimiento para condonar, subsidiar o eximir parcial o totalmente del pago de contribuciones y aprovechamientos, limitando estas figuras únicamente a causas de fuerza mayor y a través de resoluciones de carácter general que dicten el Gobernador o los ayuntamientos y se publiquen en el periódico oficial, lo que elimina la posibilidad de realizar este procedimiento en forma discrecional.

De igual manera contempla la posibilidad de que la autoridad fiscal pueda autorizar prórroga o plazos para el pago de contribuciones, con la limitante de que lo debe solicitar el contribuyente, la autorización no exceda de 24 meses y se garantice el crédito fiscal; así como los supuestos por los que cesará la autorización.

Observa el orden que debe seguir la autoridad fiscal para aplicar los accesorios antes que al crédito fiscal actualizado, así como el pago de créditos a los adeudos más antiguos.

Por otra parte, regula las formas de garantizar créditos fiscales, los requisitos que deben cubrir las garantías, la formalización de su otorgamiento, su procedencia y cancelación.

Incorpora en un solo artículo a los responsables solidarios en todas sus modalidades.

Obliga a la autoridad fiscal a devolver cantidades pagadas indebidamente, regulando el procedimiento para obtenerla; y señala a la figura de la prescripción como la forma en que se extingue un crédito fiscal.

También, señala las figuras de la compensación y de la compensación de créditos fiscales y su procedencia; de esta última por incosteabilidad, imposibilidad o insolvencia, debidamente probadas.

Por otra parte, enumera los derechos y obligaciones de los contribuyentes, entre los que destacan el de recibir de la autoridad fiscal orientación y asistencia gratuitas para el cumplimiento de

obligaciones; presentar declaraciones complementarias; inscribirse en los registros fiscales; señalar domicilio fiscal y firmar declaraciones.

Enuncia las facultades de las autoridades fiscales para determinar la existencia de créditos fiscales, dar las bases de su liquidación o cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones del propio Código, señalando entre otras: ordenar la práctica de visitas domiciliarias; realizar la verificación física; clasificar o valorar bienes; revisar las manifestaciones y avalúos de inmuebles que presenten los contribuyentes.

Asimismo, determina el procedimiento para calcular presuntivamente la base para la determinación de contribuciones.

Obliga a los servidores públicos a guardar la confidencialidad de los datos que proporcionen los particulares y señala los casos de excepción.

En los rubros de los ingresos del Estado y de los municipios, cabe señalar que en los impuestos y en los derechos, se compactan el objeto con el sujeto y la base con la tasa, lo que hace más comprensible su entendimiento.

Se conservan los mismos rubros impositivos del Estado, a saber: Impuestos sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal; sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores; sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados, y sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas. Sobre este último, se establecen los conceptos por los que no se pagará, su determinación, y las obligaciones de quienes organicen o realicen estas actividades.

En cuanto a los derechos por los servicios que prestan las dependencias de la administración pública del estado y los tribunales, además de la compactación a que hicimos referencia, éstos se reordenaron tomando como base la estructura en la Ley Orgánica de la

Administración Pública del Estado de México, y en los diversos reglamentos interiores de cada Secretaría, homologándose las diversas tarifas a número de salarios mínimos generales del área geográfica que corresponda.

En cuanto a los ingresos municipales, se reordenaron los derechos para unificar los que atendían a un mismo objeto, ya que en la anterior legislación de la materia estaban dispersos, como en el caso de los derechos de panteones, estacionamientos y rastros.

Las contribuciones municipales en el rubro de impuestos son: Predial; sobre Traslación de dominio y otras operaciones sobre Bienes Inmuebles; sobre Fraccionamientos; sobre Anuncios Publicitarios; sobre Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos; y sobre la Prestación del Servicio de Hospedaje.

En el rubro de derechos: de agua Potable y Drenaje; del Registro Civil; de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; por Servicios Prestados por Autoridades Fiscales; por servicios de Rastros; por Corral de Consejo, e Identificación de Señales de Sangre, Tatuajes, Elementos Electromagnéticos y Fierros para Marcar Ganado y Magueyes; por Uso de Vías y Areas Públicas para el Ejercicio de Actividades Comerciales; de Servicios de Panteones; de Estacionamiento en la Vía Pública y de Servicio Público; por la Expedición de Licencias para Venta de Bebidas Alcohólicas; por Servicios Prestados por Autoridades de Seguridad Pública; por Servicios de Alumbrado Público; por Servicios de Limpieza de Lotes Baldíos, Recolección, Traslado y Disposición Final de Residuos Sólidos Industriales y Comerciales; y, por los Servicios Prestados por las Autoridades de Catastro.

En los ingresos tanto estatales como municipales se establece en forma clara, quienes están obligados a su pago, la base para su determinación, la forma y tiempo de pago.

En lo relativo al Catastro, quedaron enunciadas las autoridades de la materia; enumeradas las facultades del Instituto de Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; las atribuciones en materia catastral de los ayuntamientos; y se incorporaron: el factor de topografía para la valuación de inmuebles, que tendrá vigencia hasta el año 2000; así como los criterios de clasificación de las construcciones, que anteriormente estaban contenidas en las Tablas de Valor; y otros preceptos que estaban regulados por el Reglamento de la Ley de Catastro del Estado de México. Vale la pena mencionar que este Reglamento está aún vigente por disposición del artículo Noveno del Código, hasta en tanto se expida el Reglamento del Catastro.

En el apartado de las Aportaciones de Mejoras, aunque ya aparecían en la legislación abrogada, ahora con mejor técnica legislativa se reestructuró integralmente, para señalar un procedimiento ágil y sencillo que permita su aplicación práctica; así, se señala quienes están obligados a su pago; que tipo de obras o acciones son susceptibles de realizarse mediante esta figura jurídica; a iniciativa de quien podrán realizarse; y en lo referente al procedimiento para su determinación, se concretiza cuándo se pagarán y cómo se hará la aportación individual; se establece cómo se organizarán los beneficiarios a través de un consejo de aportadores, señalando sus facultades y obligaciones.

Se equipara a las aportaciones con un crédito fiscal y se determina que su incumplimiento se hará exigible a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Respecto de la coordinación hacendaria, es dable señalar que se tomaron las principales disposiciones de la abrogada Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, donde también con una redacción más puntual, se identifica el objeto de la coordinación; se posibilita la celebración de convenios de colaboración administrativa Estado-ayuntamientos, y se señalan los rubros sobre los que pueden darse esos convenios; se identifica claramente la distribución de participaciones e incentivos; así como de los fondos de aportaciones

federales, precisando su equivalencia y forma de determinación, y su identificación para la asignación mensual. Determina que las participaciones e incentivos federales derivados de convenios que correspondan a los municipios son inembargables e imprescriptibles.

Se posibilita la compensación entre el derecho del municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con la Federación, Estado y municipios, por créditos de cualquier naturaleza, la que operará en términos de lo que dispone este mismo Código.

En cuanto a los fondos de aportaciones federales, se establece la obligación de la Secretaría de Finanzas y Planeación de calcular y enterar las aportaciones a los municipios, señalándole un término perentorio para publicarlos en el periódico oficial, así como la fórmula y su respectiva metodología, a fin de comunicar a cada ayuntamiento el monto calendarizado mensual y los procedimientos para su entrega; asimismo, la obligación de éstos de hacerlo del conocimiento de las comunidades beneficiadas con esos recursos; la previsión de que esos montos deberán incorporarse a los presupuestos de ingresos y egresos, y a la cuenta pública de cada municipio; la responsabilidad de los gobiernos estatal y municipal en la correcta orientación, destino y aplicación, y su naturaleza de inembargables, así como de que bajo ninguna circunstancia podrán gravarse, afectarse en garantía, ni destinarse a fines distintos a los que prevé el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal.

Se señalan como organismos de la coordinación hacendaria a la Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios, al Consejo de Coordinación Hacendaria y al Instituto de Capacitación Hacendaria determinando su integración y funciones.

Respecto del Instituto de Capacitación Hacendaria, es dable señalar que fue creado por Decreto del Ejecutivo del Estado, publicado en la Gaceta del Gobierno en fecha 23 de julio de 1999, donde lo conceptualiza como un organismo público descentralizado de carácter

estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Finanzas y Planeación.

En lo relativo a la Deuda Pública, se establece de manera general que está constituida por las obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo del Estado, los municipios, sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos; se define lo que es financiamiento; se conceptualizan algunos términos para facilitar la comprensión de esos preceptos, así nos dice lo que debe entenderse por: endeudamiento bruto; endeudamiento neto; endeudamiento neto autorizado; amortización de deuda; intereses o servicios de la deuda; revaluación de la deuda; y saldo de la deuda pública; y se señala cómo se integra la deuda pública, tanto estatal como municipal.

En cuanto a las obligaciones de deuda pública, precisa que estarán destinadas a obras o acciones, que en forma directa o indirecta produzcan una rentabilidad social cuantificable, que se traduzca en beneficios para la población. Esto en congruencia con lo que dispone el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Establece que son autoridades en materia de deuda pública el Gobernador del Estado, la Legislatura y los ayuntamientos, así como sus atribuciones en esta materia.

En cuanto a la contratación de empréstitos y créditos, determina que los financiamientos que contrate el Estado deberán estar contemplados en la Ley de Ingresos correspondiente; y que cuando un ayuntamiento se coordine o asocie con otro, o con el Estado, se podrán contratar en forma consolidada las obligaciones.

Se reconoce la posibilidad de contratar obligaciones directas a corto plazo y sus requisitos, señalando que éstas no formarán parte de la deuda pública; y menciona los requisitos para que el Estado otorgue su aval.

Se establece la obligación del Estado y los municipios, de inscribir en el Registro de Deuda Pública las obligaciones directas y contingentes que contraten a efecto de garantizar su cumplimiento, así como sus requisitos.

En el apartado de la Planeación y el Presupuesto de Egresos, se regula la planeación y programación del desarrollo del estado y de los municipios, así como el control y evaluación de sus respectivos presupuestos de egresos.

Señala la atribución del Gobernador y de los presidentes municipales en la conducción del desarrollo estatal y municipal, con sujeción a los respectivos planes de desarrollo; y determina cuál es el objeto de la planeación y la finalidad de los programas.

En la planeación del desarrollo se hace referencia específica al sistema de planeación democrática, al plan de desarrollo, a las instancias de coordinación y a los programas para su desarrollo.

Precisa lo que comprende el presupuesto de egresos y quienes son los responsables de su integración, así como su forma de evaluación; estableciendo reglas claras para su elaboración, conformación y presentación; los capítulos que comprende, su división en conceptos y partidas de gasto, así como la manera en que se ejecutará, y la forma en que se lleve a cabo el control de ese gasto público.

Novedad en la estructura del Código lo constituye la inclusión de un Título, que se denomina "De los Servicios de Tesorería", cuyo objeto es precisamente regular esos servicios que prestan tanto el Estado como los municipios, señalando que son aquellos que se relacionan con la recaudación, concentración, administración, custodia de fondos y valores, y la realización de pagos con cargo al presupuesto de egresos, respectivo.

Señala quiénes son las autoridades responsables de prestar estos servicios, a quienes obliga a establecer los sistemas y procedimientos

necesarios para su prestación; y quiénes tienen a su cargo la emisión, distribución y control de formas numeradas y valoradas que se utilicen para la recaudación de ingresos y pagos de obligaciones, y cuando procede su destrucción.

.Determina que la recaudación se efectuará en moneda nacional y consistirá en la recepción, traslado, concentración y custodia de fondos y valores, en los medios de pago previstos por este Código, y que la misma se sustentará en los documentos relativos a la determinación del crédito, resoluciones administrativas o jurisdiccionales, contratos, permisos, concesiones u otros que se establezcan en este Código y otras disposiciones legales aplicables.

En cuanto a los pagos, se establece que será la Secretaría de Finanzas y Planeación y las tesorerías municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes autoricen la liberación de recursos financieros, a quienes cumplan con las reglas generales que previamente se expidan, y que para ello las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas deberán requisitar la orden de pago.

Es de destacar que con el establecimiento de estas previsiones se busca un mejor manejo de los recursos públicos.

Por cuanto hace a la Contabilidad Gubernamental y a la Cuenta Pública, se establecen en el Código los objetivos de la contabilidad gubernamental; y señala que se entiende por cuenta pública, el informe que rinda anualmente el Gobernador a la Legislatura, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior; y en el ámbito municipal, el informe que rinda el presidente municipal, señalando cómo se constituye.

Establece que el registro contable y presupuestal de operaciones financieras se realizará conforme al sistema y políticas que de común acuerdo establezcan la Secretaría de Finanzas y Planeación, las tesorerías municipales y la Contaduría General de Glosa del Poder

Legislativo del Estado; procurando con esto la homologación en los procedimientos de integración y revisión de la cuenta pública.

Respecto al Sistema de Contabilidad se dice que debe diseñarse sobre base acumulativa total y operarse en forma que facilite su fiscalización, así como que permita medir la eficacia y eficiencia del gasto, y contenga las medidas de control interno que permitan verificar el registro de la totalidad de las operaciones financieras, y que este sistema debe sustentarse en los principios de contabilidad gubernamental.

Señala un término perentorio para que las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas registren las operaciones financieras que realicen, las que deberán estar soportadas con los documentos comprobatorios fijando el lugar en que debe conservarse la documentación contable original y a disposición de quien debe quedar y por cuanto tiempo.

Se establece una periodicidad para que se proporcione la información contable presupuestal y financiera para la consolidación de estados financieros y la determinación de cifras para la elaboración de la cuenta pública, y se posibilita la suspensión de ministración de recursos cuando aquella no se rinda.

Por último, se incluyen las infracciones y sanciones aplicables a la materia fiscal; estableciendo en estas últimas montos de un mínimo a un máximo.

Se distinguen los aplicables a los contribuyentes, notarios y corredores públicos y de los terceros. Sobre ellas se prevé que se harán independientemente de que se exija el pago de contribuciones y demás accesorios; y establece excepciones a la imposición de sanciones.

De esta manera, se han enunciado los aspectos sobresalientes del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Consideraciones finales

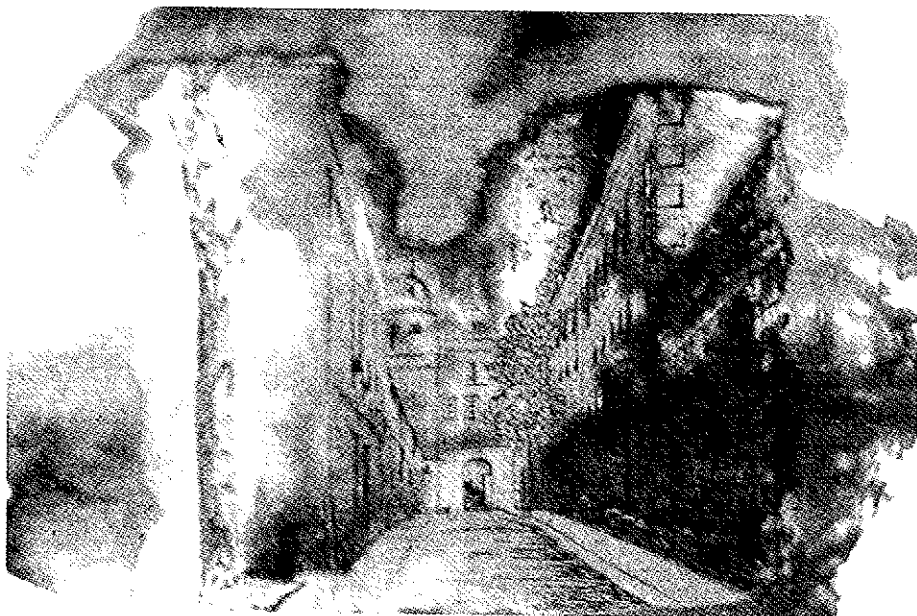
La forma armónica con que se estructuró el Código Financiero del Estado de México y Municipios, fue resultado de un amplio proceso de estudio, análisis y consensos.

La propia estructura corresponde invariablemente a un trabajo de codificación, donde se tomaron en consideración las dificultades que debían salvarse, las necesidades que se pretendían satisfacer y el contenido que debía finalmente tener. Fue pues, una labor legislativa especial, el reunir en un sólo cuerpo orgánico y sistemático una serie de normas que regulaban una materia, como la financiera, de dos ámbitos de gobierno estatal y municipal, que confluían en un solo territorio, el del Estado de México.

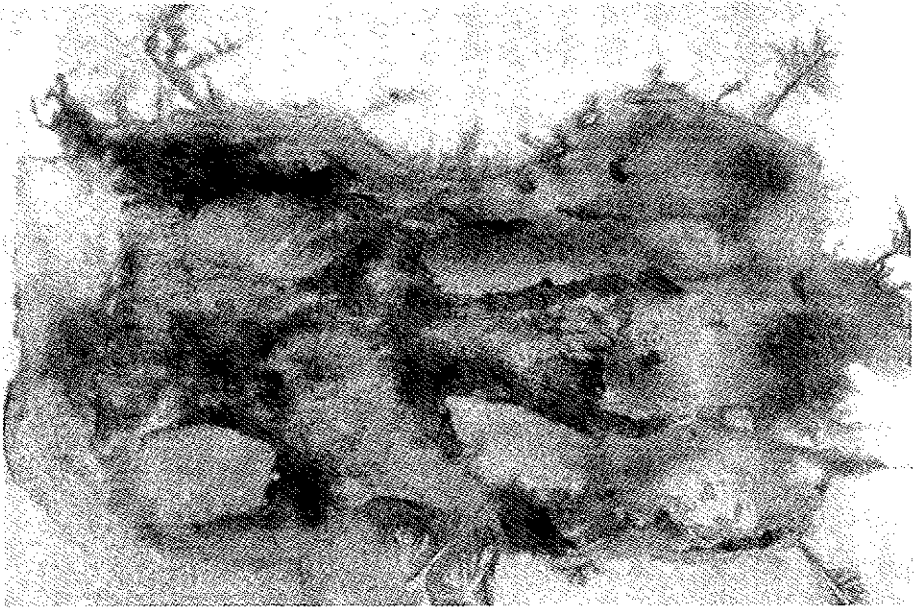
El Código ha cumplido su cometido: dar mayor seguridad jurídica a los gobernados y facilitar a las autoridades competentes su aplicación; adicional a ello se evitan prácticas discrecionales y se eficiente la administración de los recursos públicos.

Resulta evidente que algunas disposiciones de este ordenamiento requerirán ser reglamentadas, con la finalidad de ampliar y complementar su contenido, por lo que vale la pena impulsar la elaboración del reglamento del Código Financiero.

Como todo ordenamiento legal, el Código Financiero del Estado de México y Municipios es perfectible, mediante las aportaciones que hagan estudiosos de la materia. Sirva pues, esta breve semblanza a ese propósito.



El callejón del muerto



El cólera morbus

EL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO: INNOVACIÓN ANTE LOS RETOS DEL CAMBIO

*Santiago G. Velasco Monroy**

Se considera a la Hacienda Pública como un instrumento para la planeación del desarrollo de un país, Estado o Municipio; tiene como objetivo captar los recursos que el Estado o el Municipio tienen derecho a percibir, y allegarse de aquellos que le son transferidos por cualquier tipo de acto, así como gestionar el ingreso de aquellos que se pretenda recurrir. Por otro lado, consiste también en el ejercicio y control del gasto público y el registro, control y explotación de sus bienes patrimoniales mediante la planeación, programación y presupuestación de la cuantía de los ingresos y gasto público.

Tradicionalmente en el ámbito de las haciendas locales, el sistema tributario se enmarca en un contexto caracterizado por:

- Bajos índices de recaudación tributaria
- Escaso aprovechamiento tecnológico.
- Un sinnúmero de gravámenes en donde muchos de los cuales resultan por diversas razones incosteables para la administración.
- El no ejercicio hasta sus últimas consecuencias, del procedimiento administrativo de ejecución.
- El escaso desarrollo de las funciones de fiscalización y control de obligaciones.
- Un sistema administrativo sumamente burocrático.
- La escasa coordinación entre las diversas dependencias y sistemas informativos que manejan datos afines de los contribuyentes, que puedan ser aprovechados sin necesidad de duplicar funciones.

* Tesorero del H. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México.

- Un gran número de personas que desconocen a ciencia cierta cuáles son sus obligaciones fiscales y qué trámites deben seguir cuando éstos realizan un determinado acto o actividad que se encuentra gravada y regulada por las leyes fiscales.
- Una autoridad fiscal que pone especial atención al contribuyente cautivo, pero que resta importancia al análisis y conocimiento preciso de las causas de evasión fiscal.
- Falta de orientación y servicios eficientes al contribuyente y a la ciudadanía en general.
- Escasez de recursos humanos calificados.
- Un marco normativo que resulta insuficiente en algunas materias, excesivo en otras, pero en general inaplicable eficazmente debido en gran parte por la falta de conocimiento que sobre las leyes y reglamentos tienen los propios funcionarios encargados de aplicarlas.

Algunos antecedentes al Código Financiero del Estado de México, se enmarcan en las siguientes reformas:

1. A principios de los años setenta se establecieron las bases de nuestro sistema tributario.
2. Como consecuencia de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, que modifica el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo que las entidades federativas autolimitan su potestad tributaria para permitir la entrada en vigor del IVA, a cambio de una mayor participación de los ingresos federales.
3. Derivada de la reforma al artículo 115 Constitucional, por la que las entidades federativas transfieren al municipio la fuente de tributación basada en los impuestos inmobiliarios.

Anteriormente a este Código, la estructura financiera del Estado y sus municipios no tenía congruencia sistemática, ya que existían disposiciones que se contradecían, se duplicaban o que por el transcurso del tiempo generaban inseguridad jurídica.

En la actualidad el Código Financiero del Estado de México representa una innovación, ya que con este nuevo ordenamiento, en donde se actualiza de manera integral la legislación y se moderniza el marco jurídico de las instancias públicas de los dos ámbitos de gobierno, se codifican 931 artículos permanentes que en su conjunto integraban el Código Fiscal del Estado, el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda del Estado, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Deuda Pública del Estado, la Ley de Deuda Pública Municipal, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, la Ley de Aportaciones de Mejoras, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y la Ley de Catastro, que fueron abrogados, se redujeron a sólo 364 artículos permanentes, lo que representa una disminución de un 80% sin considerar que se incorporan nuevas disposiciones para regular la contabilidad gubernamental, la cuenta pública y los servicios de tesorería.

No cabe duda que el camino hacia la renovación de las finanzas públicas locales presenta diversas vertientes, las que de manera interrelacionada conducen a un fortalecimiento de las autoridades locales. No existe una solución única para resolver los problemas financieros actuales y futuros, es necesario actuar en los diversos frentes, que incluyen la revisión de competencias públicas, el mejoramiento y adecuada instrumentación de la coordinación hacendaria, el incremento de los ingresos propios, la transferencia de nuevas fuentes de ingresos, la aplicación más amplia del principio del beneficio en los servicios públicos, el uso racional del crédito y la colaboración con los gobiernos federal y estatal, así como con las organizaciones sociales.

La moderna actividad financiera estatal muestra diversos aspectos; ya no es sólo una actividad, cuya esencia sea solamente la obtención de recursos para el logro de sus fines, sino que manifiesta y procura aspectos de carácter político-social.

La modernización de las administraciones públicas municipales ha sido y continúa siendo una condición necesaria para lograr mejores

niveles de eficacia administrativa y beneficio social, para ello se requiere de normas claras y ágiles para su adecuada instrumentación. La necesaria cercanía de los trámites y servicios a los habitantes del municipio, que le impone la distribución de competencias, obligan a realizar mayores esfuerzos para hacer más efectivos, eficaces, simples y transparentes sus procesos de gestión.

Finalmente, para continuar apoyando los esfuerzos de modernización de las administraciones estatal y municipales, debemos considerar que hace falta: una mayor profesionalización de los servidores públicos estatales y municipales; modificaciones al marco legal; una mayor desconcentración de facultades y decisiones a unidades administrativas territorialmente cercanas a la población; un mayor flujo de información continua y en todos los niveles.

Para el Código Financiero se propone reforzar la estructura siguiente: Obligaciones tributarias, Infracciones y sanciones, así como adicionar delitos fiscales

En las disposiciones generales se sugiere ampliar los conceptos del objetivo de la ley, los aspectos o reglas generales de la coordinación hacendaria, el reconocimiento de la existencia de la coordinación fiscal federal y los compromisos adquiridos por el Estado, el ámbito de la ley, aquellas generalidades de la celebración de los convenios, la aclaración de términos, etc.

El apartado del Sistema Estatal de la Coordinación Hacendaria, merece mayor adición, el cual podría dividirse en las 4 materias de la hacienda, debiendo contener los elementos generales de la celebración y suscripción de los convenios de coordinación en materia hacendaria, establecer en materia de ingresos el reconocimiento de las limitaciones derivadas de la coordinación actual entre el gobierno federal y el estatal, las bases e incentivos que se desprendan de los convenios de colaboración administrativa federal que afecten principalmente a los municipios, la participación de los municipios en los acuerdos que suscriba el Estado con la Federación, las reglas para la coordinación

en materia tributaria local (Estado-Municipio-Estado), en materia de gasto público, los recursos federales con destino específico, el gasto descentralizado, el gasto coordinado Estado-Municipio-Estado y entre municipios y en materia de servicios públicos locales, en materia de patrimonio, la celebración de convenios de coordinación relativos a la prestación de servicios públicos; en materia de deuda pública, la programación conjunta de endeudamiento en la evaluación de proyectos, el establecimiento de garantías, el análisis financiero de las condiciones de mercado financiero y el apoyo en materia de reestructuración de deuda.

Con relación al sistema de participaciones, aquí se regularía la integración de fondos federales, estatales y municipales cuando existan participaciones en los distintos ámbitos de gobierno, debiéndose fijar los criterios de distribución de los fondos que se hayan integrado en la misma ley, así como la mecánica operativa para la distribución de las participaciones (plazos, forma de entrega y actualizaciones, entre otros).

Respecto a la colaboración administrativa, ésta podrá separarse en los cuatro elementos de la hacienda local, estableciéndose las disposiciones generales de la celebración y suscripción de los convenios de colaboración administrativa en materia hacendaria; de éstos en materia de ingresos: fijar los gravámenes estatales administrados por los municipios, así como gravámenes municipales administrados por el Estado y las funciones operativas y administrativas afectas a una colaboración administrativa, en materia de gasto público, la celebración de convenios de colaboración administrativa, principalmente en lo relativo a la prestación de servicios públicos; en materia de patrimonio: la creación de un registro estatal patrimonial para su control, a través del cual se pueda consultar los bienes inscritos como del dominio público; el apoyo a los municipios y de éstos entre sí, para la recuperación y conservación de su patrimonio, en materia de deuda pública, la creación de un registro de obligaciones y empréstitos estatales y municipales, con el fin de obtener créditos conjuntamente con el Estado.

En cuanto al equilibrio financiero, se deberá establecer como un sistema de transferencias de recursos estatales a municipios y de recursos intermunicipales, con el fin de cubrir las emergencias que se provoquen por causas de fuerza mayor en la propia entidad.

En el sistema de información, éste debe servir para la homogeneización de la información hacendaria estatal y municipal, de tal forma que la interpretación de datos y el aspecto estadístico sea de fácil integración y acceso a los interesados.

El federalismo como se venía conociendo hasta hace unos años, ha ido evolucionando; ya no es sólo una forma de Estado en que coexisten jurídicamente, a través de relaciones complejas de derecho interno, entidades federativas entre sí, y con un nivel federal que simboliza la unión de las regiones autónomas en una voluntad común, como lo definía el propio Tribunal Fiscal de la Federación, sino que además se busca la participación y la intervención de la célula básica de dichas entidades federativas.

En este contexto, las entidades federativas podrían contagiarse del cambio que se vive en este llamado nuevo federalismo, por lo que pudieran intentar lograr con sus municipios una coordinación y colaboración, tanto en materia fiscal como en toda la materia hacendaria.

La coordinación hacendaria deberá implementarse como ya se mencionó abarcando los cuatro elementos de la hacienda estatal y municipal: ingreso, gasto, patrimonio y deuda, los cuales en algunos de sus aspectos pueden ser coordinables, que por la importancia de la materia debe regularse lo más completa y adecuadamente en el apartado de Coordinación Hacendaria, Estado-Municipio del Código Financiero.

La coordinación hacendaria local puede ser un gran paso en las relaciones entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, ya que a partir de ésta es que cada uno de dichos ámbitos de gobierno tendrán

mayores obligaciones y, a su vez, mayores beneficios dentro de sus propias haciendas. Esto es, que tanto el Estado como los municipios podrán ser los encargados de realizar ciertas funciones hacendarias para beneficio de ambos ámbitos de gobierno, cuando éstas sean concurrentes o similares, en lugar de que cada uno, en forma individual las efectúe, sino que sean realizadas por uno solo de dichos ámbitos de gobierno, a favor de los dos, o que ambos participen dentro de una colaboración administrativa, lo cual de alguna manera puede llegar a simplificar la administración pública local y a fortalecer, tanto a la hacienda estatal como a las municipales, pero esto no se debe dejar a una simple coordinación en planeación, sino establecer las bases de la misma en el Código lo que dará seguridad jurídica y certeza.

A los Estados les corresponde dilucidar sobre qué tipo de relaciones pueden ser coordinables, en esto se proponen dos enfoques:

El enfoque necesario, es aquel que cubre todas las necesidades tanto del Estado como de los municipios y que además otorga grandes beneficios, sin embargo, éste todavía no es factible realizarlo en su totalidad, ya que tenemos, por ejemplo, que los recursos más importantes que perciben los municipios para la realización de obra pública, provienen del gobierno federal, teniendo con éste, el compromiso de ser destinados a determinados renglones específicos, y con reglas y condiciones que no permiten a los municipios acceder a los mismos en los aspectos que realmente son necesarios para su comunidad, además de que éstos sean regulados por la legislación federal, haciendo difícil considerarlos en un esquema local.

El otro enfoque es aquel en el que el Estado deberá ir estableciendo normas, según se vayan presentando las necesidades actuales de los municipios y del propio Estado y, en algunos casos, fijará hipótesis de lo que, probablemente, en un futuro pudiera irse presentando, con lo cual el Código pasará de ser reactivo a propositivo y promotor del desarrollo hacendario.

Actualmente no es posible implementar alguna de estas sugerencias en el apartado de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, mientras ésta se sustente en el principio de “adhesión”, como sucede en la Federación-Estado, ya que esto implicaría tener un esquema conceptual y de estructura rígidos, con poca participación de parte de los municipios, aún cuando contenga todos los supuestos que se pudiera lleguen a dar, tanto en la coordinación como en la colaboración administrativa entre el Estado y los municipios; en cuyo caso, nos encontraríamos ante un enfoque necesario, el cual, en la actualidad no es factible, en virtud de que cada uno de los Estados y, a su vez, los municipios tiene características y necesidades diferentes que no podrían regularse en forma específica.

En este escenario, la intención de implementar un Sistema de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, consiste en adicionar primero en el Código las bases generales, complementándose éstas por los convenios que se celebren a la luz del mismo Código. En este cuerpo normativo se establecería la posibilidad de suscribir convenios abiertos, por llamarlos de alguna manera y, por lo tanto, establecer una coordinación del Estado al municipio y viceversa, o entre los propios municipios, lo que no podría darse en un esquema de coordinación hacendaria por adhesión, porque entonces convertiríamos a la normatividad en una ley casuística, constituyendo un esquema rígido, en el que se plantearía una coordinación total, coordinándose, por tanto, en forma integral, ya que precisamente la adhesión no permite en ninguna forma las parcialidades.

La creación del sistema de Coordinación Hacendaria como se ha planteado deberá contar como premisa fundamental:

Que las relaciones hacendarias locales a coordinarse deberán darse de Estado a municipios, o viceversa, o de éstos entre sí, bajo un esquema diferente a la adhesión.

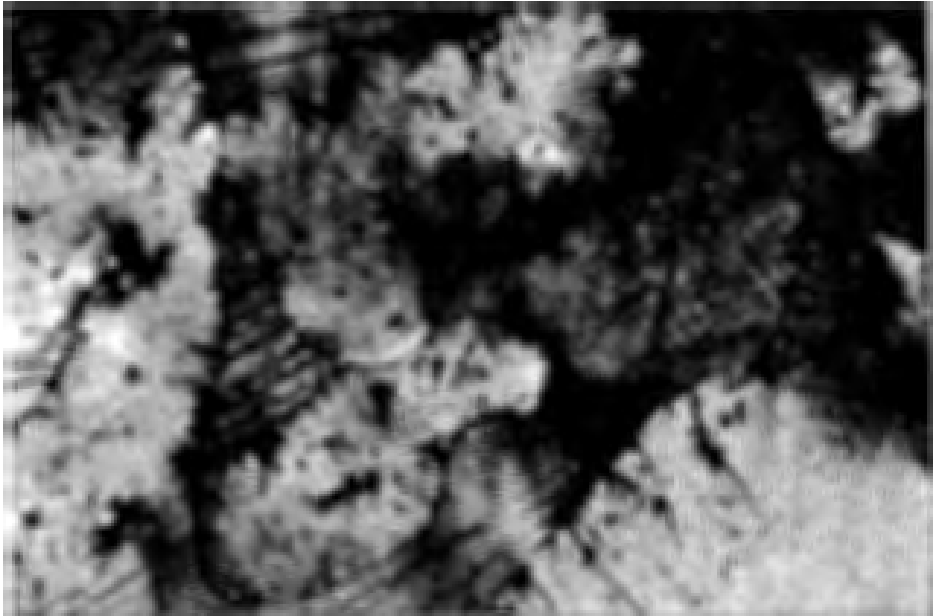
El Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria deberá ser regulado de tal manera que contenga unas bases mínimas, en el apartado

correspondiente del Código, en el que se contengan todas aquellas disposiciones que generen relaciones más estrechas entre Estado y municipios o intermunicipales y que además creen un mayor fortalecimiento tanto a las haciendas municipales, como a la estatal.

Se observa en el Código Financiero del Estado de México vigente, que incorpora a la planeación pero sólo en el sentido fiscal, y no debe ser así, ya que este proceso va más allá, en consecuencia no comprende únicamente lo financiero, sin embargo la Ley de Planeación del Estado fue derogada, y ahora no tenemos un sustento que regule esta parte tan importante para el desarrollo equilibrado del Estado.

En general, se observa que la reforma hacendaria de fondo que en estos momentos requiere el país y nuestro Estado, en especial, es más que una demanda en materia administrativa; se trata de una exigencia de carácter democrático, indispensable para transitar con éxito hacia una reforma integral del Estado y a la construcción de un auténtico sistema federal, pues no puede concebirse éste, si no se parte de la modificación radical del marco jurídico-financiero de la entidad mexicana.

En este sentido el Código mencionado es un valioso instrumento para concretizar estos ideales, ya que la reforma hacendaria que deseamos implica una concepción diametralmente opuesta a la tradicional, en donde no se olvide tampoco que es el municipio y no otra figura jurídica, la razón de ser de Estados y Federación y que bajo esta premisa, debiera ser éste, el que entregara recursos a los otros dos para su subsistencia y no al revés como actualmente ocurre.



Se propaga el mal

EL PROCESO DE PLANEACIÓN-PROGRAMACIÓN- PRESUPUESTACIÓN EN EL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

*Federico Ruiz Sánchez**

A partir de las reformas y adiciones al texto constitucional y a la entrada en vigor de la Ley Federal de Planeación, los gobiernos en sus diferentes niveles han adoptado las técnicas y sistemas metodológicos de la planeación para conducir su desarrollo.

De este modo, la planeación se ha venido convirtiendo en el elemento primordial que permite observar y prever los fenómenos, problemas y necesidades de la población; seleccionar los objetivos y metas que se propone alcanzar y aplicar las acciones necesarias para su solución.

Para este efecto, se ha organizado el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que constituye un conjunto articulado de relaciones que establecen las dependencias del sector público federal entre sí, con las organizaciones sociales y con las autoridades de las entidades federativas y de éstas a su vez con los municipios, con la finalidad de realizar acciones de común acuerdo.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



Fuente: S.P.P. *Sistema Nacional de Planeación Democrática*
-Principios y Organización. México, 1982.

* Subsecretario de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México.

Igualmente importante es que el nivel de gasto se ajuste a la disponibilidad de los ingresos, y que su aplicación se haga en forma eficiente y orientada a la satisfacción de las necesidades que plantea y demanda la sociedad, en especial el gasto social.

**PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION DEL
GASTO PUBLICO**

$$\text{INGRESOS} = \text{GASTO}$$



EFICIENCIA

- *Necesidades*
- *Demandas de la población*

**VARIABLES ECONOMICAS QUE DETERMINAN EL NIVEL DEL
GASTO PUBLICO**



Para alcanzar estos propósitos la administración requiere contar con una estructura de organización adecuada, ágil y moderna y un marco legal de actuación acorde a las nuevas circunstancias. En síntesis, se requiere de una profunda transformación y actualización administrativa y legal.

De aquí que, dentro de los esfuerzos que hubo de realizar el Gobierno del Estado de México para modernizar la administración pública, está sin duda, la adecuación y actualización del marco jurídico regulatorio que sustenta, orienta y da congruencia a la acción gubernamental.

NUEVO MARCO JURIDICO DE ACTUACION

**Código
Financiero
del Estado
de México**



Título Noveno



**De la Planeación y del
Presupuesto de Egresos**

**5 CAPITULOS Y
43 ARTICULOS**

Fuente: G.E.M. S.F. y P. *Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Toluca, Méx., 1999.

Hoy día, resulta de la mayor prioridad para gobernantes y gobernados disponer y tener acceso de manera ágil y oportuna a una estructura jurídica que se aleje de ambigüedades y obsolescencias, de lenguajes elevados e intrincados, es decir, que de manera clara, sistemática y homogénea estén reguladas las actividades que competen a la autoridad llevar a cabo y, a aquellas que corresponden a los ciudadanos.

INSTRUMENTACION DEL NUEVO MARCO JURIDICO

Sistema Integral de Planeación, Programación y Presupuestación



Fuente: G.E.M. S.F. y P. *Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Toluca, Méx., 1999.

La administración moderna busca en este momento un enfoque diferente en el quehacer gubernamental; se dirige a obtener mejores y mayores resultados, lo cual en buena medida está en función del grado de éxito que se alcance en la aplicación de innovadoras políticas públicas.

La Secretaría de Finanzas y Planeación ha buscado implementar un nuevo modelo de Planeación-Programación-Presupuestación, que a partir de una perspectiva estratégica e integral, permita avanzar en la desregulación administrativa para flexibilizar la operación de los ejecutores del gasto, y con ello, fortalecer su capacidad de gestión a fin de que alcancen cada vez más un mayor nivel de eficiencia y eficacia en el logro de los resultados que el gobierno tiene como compromiso con la sociedad.

Así fue que entre otras de las acciones que se realizaron en la presente administración de gobierno, fue la expedición del nuevo Código Financiero para el Estado de México, en el que quedaron condensadas las principales disposiciones de carácter programático, financiero y

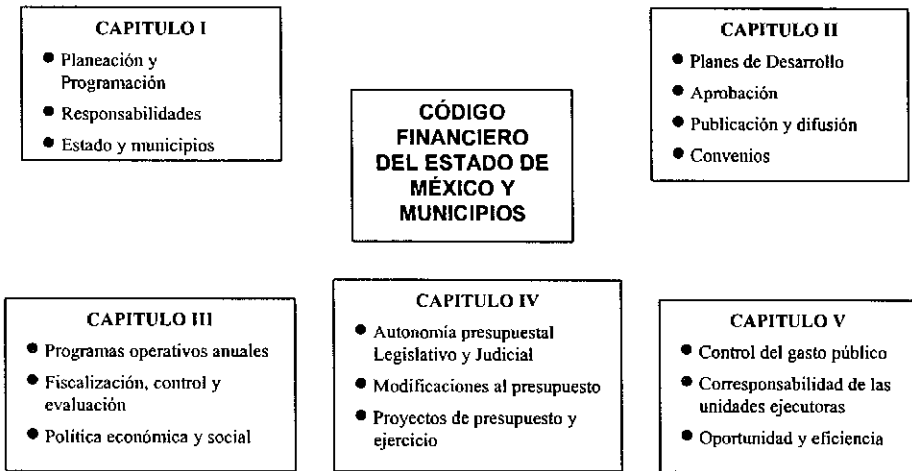
hacendario que anteriormente se encontraban dispersas en diferentes ordenamientos legales.

En el Código Financiero del Estado de México y Municipios, quedaron establecidos en su título noveno, los principales señalamientos que en materia de planeación, programación y presupuesto, corresponde al gobierno realizar y que hasta antes de marzo de 1999, sus procedimientos eran normados por distintas leyes.

De otra parte es importante destacar, que la propia dinámica del desarrollo económico y social y la administración moderna de las finanzas públicas, no podían estar reguladas por normas jurídicas que fueron concebidas ya hace más de dos décadas, como era el caso de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México que databa del año 1972 y que fuera recientemente modificada por la H. Quincuagésima Tercera Legislatura del Estado, ya que si bien es cierto, en su momento cumplieron una función determinante, hoy son otras las circunstancias con las que se desarrolla la administración pública, situación que obliga a replantear nuevos esquemas y nuevas regulaciones.

Así, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, en el Título Noveno; “De la Planeación y del Presupuesto de Egresos”, considera cinco capítulos y cinco secciones en las que quedan agrupadas las principales disposiciones que permitirán con un mayor grado de concreción, regular el marco de actuación gubernamental en esta materia.

ACTUALIZACIÓN DEL MARCO JURIDICO REGLAMENTARIO



Fuente: G.E.M. S.F. y P. *Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Toluca, Méx., 1999.

Anteriormente se encontraban diseminados en diferentes ordenamientos jurídicos más de una centena de artículos que normaban y regulaban el proceso de planeación, programación y presupuestación; una vez que fue sancionado por la H. Legislatura, el Código Financiero, en lo que toca a estos importantes aspectos, contiene sólo una tercera parte de los que estaban vigentes tanto en la Ley de Planeación del Estado de México, como en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado. Esto desde luego, sin considerar lo que sobre este particular establece la Ley Orgánica de la Administración Pública en relación con las facultades y competencias que tiene la Secretaría de Finanzas y Planeación y lo señalado en su propio reglamento.

Las disposiciones que consigna el Título Noveno del Código Financiero, no sólo regulan ya la planeación y la programación del desarrollo, sino que norman a su vez también, la elaboración, control y evaluación del presupuesto de egresos del estado y de los municipios.

Los procedimientos y lineamientos relacionados con la elaboración de los presupuestos son de gran relevancia dentro del proceso integral de la planeación, ya que una vez que se han definido en el plan, tanto en el estatal como en el municipal, los objetivos, las prioridades, políticas y estrategias, se requiere asignar recursos y determinar a los responsables de su ejecución, lo que se logra a través de la conformación del presupuesto de egresos.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios, estipula en su artículo 307: “El Presupuesto de Egresos del Estado, es el documento jurídico contable y de política económica, aprobado por la Legislatura, a iniciativa del Gobernador, en el que se consigna de acuerdo con su naturaleza y cuantía el gasto público que ejercerán las dependencias y entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones, durante el ejercicio fiscal; en el caso de los municipios, será aprobado por el ayuntamiento”.

En el caso de los ayuntamientos, es el presidente municipal, como lo establece el artículo 99 de la Ley Orgánica Municipal, quien debe presentar anualmente al ayuntamiento a más tardar el 15 de noviembre, el proyecto de presupuesto de egresos para su consideración y aprobación.

La correcta integración de un presupuesto, necesariamente tendrá como base la asignación de recursos que cada dependencia o entidad destine a sus programas y los beneficios y resultados dependerán de que la programación guarde real congruencia con los planes de desarrollo.

En este punto en particular, es donde se puede observar el beneficio del proceso de planeación, pues la configuración del presupuesto es más racional y sencilla, ya que se tienen muy bien definidas las áreas y las prioridades a las que se deberá destinar el gasto público.

FUNCIONES EN LAS QUE SE APLICAN LOS RECURSOS PÚBLICOS



En este sentido, el Código Financiero señala que el Proyecto del Presupuesto de Egresos de Estado de México, debe incluir por lo menos:

- La agrupación de los recursos presupuestales en nueve capítulos de gasto.
- Una exposición de la situación hacendaria del ejercicio anterior, del actual y las previsiones para el próximo.
- La estimación de los egresos por sector, por tipo de gasto y las metas de los programas derivados del plan de desarrollo.
- Los informes financieros y datos estadísticos que se estime conveniente agregar.

El presupuesto de egresos comprenderá también, las erogaciones por concepto de gasto corriente, transferencias, gasto de inversión en obras y acciones, la inversión financiera y la deuda pública.

El capítulo primero, del Título Noveno del Código Financiero del Estado de México y Municipios, versa sobre las disposiciones generales que regulan la planeación y programación del desarrollo. En materia de la integración de los proyectos de presupuesto de egresos, define las responsabilidades que corresponden tanto a la Secretaría de

Finanzas y Planeación en el ámbito estatal, como a las tesorerías municipales en el ámbito local.

El capítulo segundo, resalta el carácter democrático de la planeación, de aquí que, se establece con transparencia la participación que en este proceso tiene la sociedad y las acciones que con ella pueden concertarse resultado de esta participación.

Señala el procedimiento para la elaboración e integración de los planes de desarrollo de los gobiernos estatal y municipales; define los tiempos en los que deberán ser remitidos a la legislatura, y la mecánica para su respectiva publicación y difusión.

Para coordinar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, establece que las acciones para la planeación del desarrollo estatal podrán convenirse dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo que coadyuva a dar congruencia y afinidad a los distintos objetivos contenidos en los planes nacional, estatal y municipales de desarrollo.

El capítulo tercero, define que la base del presupuesto de egresos, lo constituyen los programas operativos anuales y que éstos, habrán de contener las estimaciones de los recursos necesarios para su operación, así como la definición clara de las unidades responsables de su ejecución.

En este mismo capítulo, también quedan establecidos los mecanismos de fiscalización, control y evaluación que garanticen que la asignación de recursos sea consecuente con la política global del desarrollo de la entidad. Asimismo señala, que los programas deberán incluir los aspectos administrativos y de política económica y social que impongan las condiciones del desarrollo del estado.

Este último aspecto es sin duda de gran relevancia en tanto que el desarrollo económico del país y de la entidad hoy día, están condicionados por una serie de factores de carácter externo como consecuencia de la globalización de la economía, y en donde la

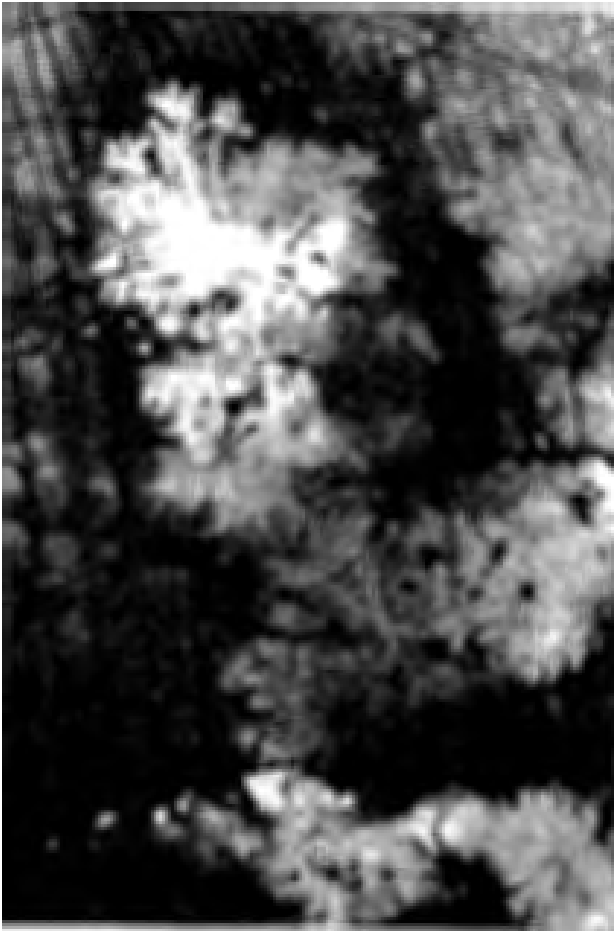
elevada volatilidad que muestran los mercados financieros internacionales, mueve con mayor frecuencia los supuestos en los indicadores macroeconómicos a partir de los cuales se proyectan los ingresos públicos, tanto federales como estatales.

El capítulo cuarto, por su parte, en cuanto al presupuesto de egresos se refiere, reafirma el principio de la autonomía presupuestal de los poderes Legislativo y Judicial. Además, precisa las facultades que tiene la legislatura para autorizar modificaciones al presupuesto original en su caso, cuando el presupuesto de egresos implique erogaciones de fondos públicos adicionales no previstos.

En este apartado se establecen los capítulos de gasto en los cuales puede incidir el ejercicio del presupuesto y los mecanismos a través de los cuales las dependencias estatales y municipales deben presentar sus proyectos de presupuesto y ejercerlo de acuerdo a los calendarios aprobados.

El capítulo quinto, referente al control del gasto público, destaca el propósito que se tiene de afianzar los procesos de simplificación y desregulación administrativa en el ejercicio y control del presupuesto de egresos, ya que puntualiza la corresponsabilidad de las unidades ejecutoras del gasto en la aplicación del mismo, con la obligatoriedad que ahora tienen evidentemente, de hacerlo con oportunidad y eficiencia, siempre apegados a los proyectos y acciones previstas en sus respectivos programas. Esta acción, ha significado una mayor agilidad en el proceso de afectación y control presupuestal.

En resumen, se estima que con estas modificaciones y adecuaciones al marco jurídico regulatorio que sustentan de mejor forma el desarrollo de las finanzas públicas estatales, se ha dado un paso muy importante en la modernización del entorno legal, lo que permitirá fortalecer y acrecentar los instrumentos para la planeación, programación y presupuestación, a efecto de estar en condiciones de perfeccionar la actuación de los órganos de la administración pública estatal y municipal que les facilite una mayor eficacia operativa.



La población enferma



La mujer de Tlacopan

ANÁLISIS DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS: UNA PERSPECTIVA DE LA TÉCNICA Y DOCTRINA JURÍDICA HACIA LA REINGENIERÍA LEGAL

*Rodolfo Téllez Cuevas**

Las finanzas son un tema por demás polémico e interesante a todas las áreas del conocimiento y el análisis; ello reditúa más cuando se trata de aspectos tributarios en particular. El presente trabajo analiza una de las medidas que, conjuntamente impulsaron las autoridades del Ejecutivo estatal y el Congreso local mexiquenses; nos referimos al Código Financiero del Estado de México y Municipios, en vigor a principios de 1999.

Los antecedentes siempre son primordiales a la hora de entender alguna situación, por lo que abordaremos algunos de ellos; de igual forma la investigación y el análisis se deben de alimentar de ciertos principios básicos, y más la ciencia jurídica, lo cual hace capital dichos elementos; de igual forma hemos encontrado que la figura del código tipo tantas veces añorado por algunos especialistas del área jurídica, en este caso se puede presumir que se ha concretizado, lo cual será propio de nuestro estudio y, por último, plantaremos algunas opiniones respecto de lo analizado: el Código Financiero del Estado de México y Municipios, en el aspecto posmoderno de la Reingeniería.

Antecedentes doctrinarios

Los aspectos financieros son sumamente importantes para todo gobierno y ya desde tiempos remotos estas actividades -las financieras- despertaron el interés en teóricos y estudiosos que le

* Coordinador de la Licenciatura en Derecho en la Unidad Académica Profesional Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México.

imprimieron términos muy específicos, tales como la cameralística o ciencia de la policía. Estas concepciones son las más próximas en el sentido de un fundamento respecto de la actividad financiera; sin embargo, en otras culturas y civilizaciones orientales se había reconocido la importancia de estas actividades, como los casos escritos que se pueden consultar en las obras de Kautilya e Ibn Jaldún con los “Arthasastras” y “Los espejos de los Príncipes”, respectivamente¹. Ya estos célebres estudiosos de los aspectos gubernativos, tuvieron el interés de analizar y estudiar las administraciones de sus respectivas épocas, lo cual dio serios aportes a la Ciencia de la Administración.

En el primer caso -Kautilya- es común encontrar que una de las principales actividades de los monarcas era la tesorería y por ende, ello hablaba de una gran organización; en el segundo, se les consideraba a los “Espejos de Príncipes”, como una “... notable pedagogía político - administrativa para los soberanos”² “... Lo anterior significaría que tiempo ha que todas las cuestiones financieras han sido de gran relevancia, y por ello la Ciencia de la Policía tuvo su campo de estudio a la ... materia financiera de la monarquía absolutista del siglo XVIII. La cameralística (Ciencia de la Policía) tenía enfocados aspectos como la justicia, el ejército, la policía y la tesorería”³. Aunque la actividad de Tesorería y financiera no es nueva y no sólo se remite a las culturas indúes o musulmana como en un principio señalamos; estas últimas fueron las que mayor dedicación y estudio pusieron en ello al dejar constancia en escritos, que además enseñaban a los futuros gobernantes.

En Roma el *Tesaurus* era el arcón de madera u otro material donde el César (emperador Romano) guardaba y acumulaba su fortuna personal, y a esta última se le conocía como *fiscus*. Por lo tanto, lo que iba a las arcas del emperador (*tesaurus*) era parte del *fiscus* de éste y a

¹ Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985. pp. 9, 11, 13.

² *Ibidem*. p. 13.

³ *Ibidem*. p. 29.

él no se tenía acceso alguno ya que era exclusivo del monarca. Recordemos que el imperio romano era centralizado y que en cierta forma a través del Derecho Romano se transmitieron algunas instituciones públicas y privadas entre ellas esta difícil tarea de las cuestiones financieras.

Otro aspecto simbólico lo es el antecedente de las cargas tributarias. El tributo era una contribución que se obligaba al conquistado (el romano, fue un pueblo conquistador) a pagar por la protección y sojuzgamiento limitado por parte del conquistador. De esa forma los impuestos se fueron haciendo parte de la hacienda pública de los gobiernos a lo largo de la evolución del Estado⁴. Estas cargas tributarias también recibieron el nombre de contribuciones y en la Nueva España -al menos en nuestro país- fue muy común hablar de ellas.

Por lo que hemos expuesto, tenemos que las cuestiones tributarias siempre han ido a la par de la función pública y de gobierno; y es muy común que los gobiernos y Estados se preocupen por ampliar su capacidad recaudatoria, como lo manifestó el mismo Adam Smith, padre del liberalismo económico. El tema, en cuanto al análisis y estudio, no es nuevo y lo mismo ha preocupado a occidente como a las culturas orientales, como brevemente lo apreciamos.

La facultad del Estado, vía sus respectivos gobiernos, de recaudar impuestos, contribuciones, mejoras o simplemente cargas tributarias ha depurado esta actividad al grado de que se ha hecho necesario crear toda una hacienda pública; o bien, implementado y enriquecido a lo que comúnmente se denomina finanzas públicas y que para los juristas es Derecho Financiero. Aunque hablar de impuestos (como una parte de las diferentes cargas tributarias del Estado) sería una especificación

⁴ Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas*. México, Porrúa, 1970. pp.19, 20; Osornio Corres, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. México, UNAM, 1992. pp. 63,64,65; Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional", en *Biblioteca. Diccionarios Jurídicos Temáticos*, vol. 2. México, Harla, 1997. pp. 16, 17, 48, 49.

ya que como lo veremos, dentro de las contribuciones o cargas tributarias del Estado están las mejoras, los derechos, los aprovechamientos por mejoras, los impuestos mismos, accesorios a las contribuciones, productos, etc. Si consultamos una norma legal federal, como el caso del Código Fiscal de la Federación, encontraremos que los impuestos son considerados como contribuciones y éstas son todo lo que "...engloba a lo que... auxilia a sufragar los gastos del Estado. (Y)...se divide en contribuciones forzadas y contribuciones voluntarias". Siendo las primeras, las que son fijadas por ley, así mismo se les conocen como exacciones, en el entendido de que el particular se adecue a la hipótesis normativa inserta en la misma ley; en tanto que las voluntarias son aquellas que se dan convencionalmente entre el Estado y el particular, ante un acto unilateral de voluntad del privado (como el caso de la donación y el legado).

En la norma tributaria existe el mandato ejecutivo para con el Estado, para que éste pueda tener la potestad jurídica y judicial para requerir al particular tales obligaciones⁵. Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos (considerando elementos jurídicos como la propia potestad estatal de exigir la obligación) entre quienes están obligados y quienes tienen el derecho de exigir la retribución, tenemos que existen dos sujetos principales: el sujeto activo, que preponderantemente es el Estado y en su calidad de acreedor basa y ejercita su facultad *exigendi*, lo cual le da potestad a efectuar el cobro de dichas contribuciones o cargas financieras; en el lado opuesto encontramos al obligado de dicha relación, que en este caso es el privado, el particular -sean personas físicas o morales- quienes por su calidad de gobernados están obligados a contribuir con los gastos que el Estado realice en sus funciones de gobierno.

Por lo que respecta a las finanzas públicas, es el Estado el encargado de recaudar toda clase de ingresos para hacer frente a los gastos que la administración de gobierno le reclamen. En ello tenemos que va de la

⁵ Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*. México, Harla, 1992. pp. 5, 6.

mano con las finanzas públicas la hacienda pública que, como lo diría Maurice Duverger,⁶ es “La ciencia de los medios por la que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes”; así mismo, la considera también una medida financiera para lo relativo a gastos, tasas, impuestos, créditos, política monetaria, presupuestal, etc., y de esta forma contribuir a las diferentes funciones que tiene encomendadas el Estado. Así tenemos que, los diferentes aspectos conceptuales en los que se debe hacer hincapié para el análisis del Código Financiero del Estado de México y Municipios, serán entre los más comunes: actividad financiera del Estado, impuestos como tributos, hacienda pública y finanzas públicas. Estos elementos, sumados a los relativos al Derecho Fiscal en torno a los sujetos de la facultad de exigir-pagar, se añan a los principios básicos jurídicos que toda administración o gobierno debe considerar para su aplicación jurídica y material, para con el contribuyente o gobernado.

Principios de la tributación

Todos los gobiernos de una forma directa o indirecta hacen uso de su potestad financiera de recaudación tributaria, y también debemos hacer mención de que con las transformaciones económicas, políticas y sociales internacionales y los nuevos conceptos posmodernos como la globalización, el nuevo orden internacional, el desarrollo de la cibernética y demás adelantos y conceptualizaciones, podría considerarse como punto y aparte lo que se conoce como “paraísos fiscales”. Fuera de estas nuevas situaciones -conocidas en el medio como JUBIFIS, Jurisdicciones de Baja Imposición Fiscal- la mayoría de los Estados están en la óptica del cobro de sus respectivas cargas tributarias y para ello basan su acción pública (acto administrativo y en este caso potestativo unilateral) de cobro de impuestos a través de un marco legal, que le da legitimidad y legalidad.

⁶ Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*. México, Porrúa, 1981. p. 9.

De acuerdo con el Derecho Fiscal, existen principios jurídicos básicos en cuanto al fundamento de los impuestos. Estos son:

1) Principio de Justicia. Consiste en que todos y cada uno de los gobernados deberá contribuir con los impuestos de acuerdo con sus “capacidades económicas”, es decir deberá existir equidad en la asignación impositiva por parte del Estado en razón de la capacidad pecuniaria de cada contribuyente. Así, el impuesto deberá ser justo, sin embargo, a éste se asocian dos aspectos más: a) Principio de generalidad, que consiste en que la carga tributaria deberá aplicarse a la todos de los gobernados; y b) Principio de uniformidad, relativo a la igualdad de los privados o particulares en cuanto a la exigencia del cobro de la carga tributaria.

2) Principio de Certidumbre. Los impuestos deberán ser ciertos en cuanto a los elementos que permiten su existencia y ellos son: a) Objeto del impuesto; b) Sujeto; c) Exenciones, d) Tarifa; e) Epoca; f) Infracciones y sanciones. Estos elementos se aplican una vez que se ha delimitado cuál es la materialidad del tributo (verbigracia, cuando se recibe la notificación de la carga a solventar y que es dable a todos los gobernados).

3) Principio de Comodidad. Se aplica en relación a las condiciones que se estimen para la época y forma en que el contribuyente pueda hacer efectivo el pago del tributo; por lo que se escogen fechas en las que puede haber una certeza de que el contribuyente podrá sufragar el débito.

4) Principio de Economía. Se aplica cuando el “...rendimiento del impuesto debe ser el mayor posible y para ello, su recaudación no debe ser onerosa ... (es decir) que la diferencia entre la suma que se recaude y la que realmente entre en las arcas de la nación tiene que ser la menor posible”⁷.

⁷ Rodríguez Lobato, Raúl. *Op. cit.* pp. 61-63; Groves, Harold M. *Finanzas Públicas*. México, Trillas, 1982. pp. 30-35.

En cuanto a la equidad que debe prevalecer en el cobro de los impuestos esta deberá centrarse en su base smithiana (el mismo Adam Smith, ya hablaba de esto, como lo aseguramos con antelación). Además, los impuestos deberán ser convenientes en todos y cada uno de los elementos que son su esencia.

De igual forma podríamos hablar de otros principios de gran importancia: a) Principio de los Beneficios obtenidos; b) Principio de la Capacidad de Pago; c) Principio de Conveniencia Social.

El primero -Principio de los Beneficios- consiste en que ambos sujetos (el gobierno y el contribuyente) obtengan un beneficio recíproco (aunque no existe un parámetro de medición o estandarización para poder estimar esta situación); en lo referente al segundo principio (el de Capacidad de Pago), está acorde a la determinación de la medida de la capacidad de pago que ostente el contribuyente y supone un mínimo de sacrificio, por lo que este último deberá ser igual y proporcional.

El tercer principio es complementario a los denominados doctrinarios, se refiere (Principio de Convivencia Social) a la adaptación de los anteriores ya que con base en la valorización que efectúa el contribuyente respecto de cada tributo, dejará en éste un esquema de apreciación personal por aquél hacia el gobierno y la hacienda pública, que a su vez se ve reflejado en más y mejores bienes y servicios, por lo que le redundará (al gobierno) un acento en la preferencia del contribuyente, no sólo económicamente sino también en un sentido político⁸.

Ahora bien, existe una clasificación de los impuestos que la mayoría de los doctrinarios considera *ad hoc* y que es la siguiente:

Directos.- No pueden ser trasladados e inciden en el patrimonio del sujeto pasivo de la obligación (impuesto sobre la renta, el impuesto sobre herencias, legados, etc.).

⁸ Groves, Harold, M. *Op cit.* pp. 46, 47.

Indirectos.- Estos sí pueden ser trasladados, ya que no inciden en el patrimonio del sujeto pasivo, sino más bien en el de terceros de quienes va a recuperarlo (los impuestos por importación y exportación).

Reales.- Como su nombre lo indica, gravan a los bienes o cosas (Res = cosa, Derecho Romano, dixit), como el pago de tenencia vehicular.

Personales.- Están enfocados exclusivamente sobre la persona o contribuyente quien deberá pagar el gravamen (impuesto sobre el trabajo).

Específicos.- Establecidos en razón de una medida, o de acuerdo a la calidad del bien gravado.

Ad Valorem.- Lo establece la administración en razón del valor del bien a gravar.

Generales.- Grava diferentes actividades u operaciones de una misma naturaleza.

Especiales.- Gravan una actividad especial y de forma aislada.

Con Fines Fiscales.- Son los que específicamente se recaudan para diseñar y satisfacer el presupuesto de egresos.

Con Fines Extrafiscales.- Su recaudación obedece a fines sociales, económicos y no para satisfacer aspectos presupuestales.

Alcabalatorios.- Los que van a gravar la libertad de las mercancías por circular de una entidad a otra.

Según los Sujetos del Impuesto.- Esta puede a su vez dividirse: A) De acuerdo al Sujeto Activo.- Que en este caso pueden ser: 1) Federales;

2) Estatales; y 3) Municipales; B) De acuerdo al Sujeto Pasivo son: Subjetivos y Objetivos.

Como podemos apreciar, doctrinalmente habría una infinidad de criterios respecto a las cargas tributarias; empero, los impuestos no son las únicas de esta índole, ya que por antonomasia se reconoce que las cargas tributarias o contribuciones deben ser necesariamente los impuestos. Esta consideración es producto de la ignorancia financiera y de una acendrada costumbre social. Así también debemos decir que el impuesto, es el medio por excelencia de toda administración pública para allegarse de dineros y como parte de la política económica del régimen (además de otros medios como el ahorro; los créditos externos de organismos internacionales financieros como el Fondo Monetario Internacional, etc.), existen de igual forma -como se señaló en otra parte-, Aportaciones de seguridad social (se establecen por ley y están a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas... en materia de seguridad social a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”: pagos a la seguridad médica como el IMSS, ISSSTE, ISSEMYM, etc.); Contribuciones de Mejoras (son las aplicadas legalmente cuando una persona física o moral se ve beneficiada por obras públicas en forma directa (en el caso de pavimentación de carreteras que anteriormente eran caminos rurales o de terracería, etc.); Derechos, cuando se usan o aprovechan bienes de dominio público de la nación, o las prestaciones que otorga en servicio público el Estado (el matrimonio civil ante el Registro Civil; derechos para inscripción en el Registro Público de la Propiedad, etc); Accesorios de las Contribuciones, que son los pagos por recargos, sanciones, gastos de ejecución o indemnizaciones especiales; los Aprovechamientos, que son percibidos por el Estado mediante sus organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal (como los producidos por la venta de petróleo crudo vía PEMEX); existen también los accesorios de los Aprovechamientos, que no son los pagos de recargos, gastos de ejecución de los anteriores -los Aprovechamientos-; y los Productos, que son las prestaciones que en derecho privado realice el Estado, así

como el uso y aprovechamiento o la venta de bienes de su dominio particular (como cuando el Estado, vía gobierno federal, eran los dueños de los famosos hoteles “Presidente”, y que más tarde fueran vendidos a la iniciativa privada).⁹

Coligiendo, tenemos que las cargas tributarias son parte de la política económica de los gobiernos, en razón de que forman parte de su Hacienda Pública, y que las facultades de recaudación están escritas por normas jurídicas y que existen además criterios doctrinales y jurídicos de clasificación. Por lo que respecta específicamente al aspecto jurídico, habría que citar algunos criterios más.

Jurídicamente las imposiciones financieras que realiza el Estado están determinadas como obligatorias hacia los sujetos señalados para ello, que en este caso serán los contribuyentes (personas físicas o morales) y el sustento se tiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 31 fracción IV, el cual señala que entre las obligaciones de los mexicanos está la de “...Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Desde el inicio de este precepto encontramos algunos elementos ya descritos anteriormente, tales como la proporcionalidad y la equidad normativa legal; asimismo, será obligatorio para que los gobernados deban cubrir los gastos federales, estatales y municipales. Es decir, que existen de acuerdo con este artículo constitucional obligaciones fiscales federales, estatales y municipales que los mexicanos deben cubrir. Para el caso que nos ocupa, la tributación estatal y municipal, la misma Constitución General establece la forma para realizar estas acciones a través del principio de Autonomía de los Estados, considerando a las entidades federativas “como unidades político-administrativas, integrantes de un Estado Nacional y parte... de su gobierno”; empero esa autonomía político-administrativa no garantiza

⁹ *Código Fiscal de la Federación*. México, Edit. TAXXX, 1999.

la libertad material, pero si la sugestión jurídica y política. El artículo 124 de la misma Carta Magna establece las facultades para los estados federativos, aun cuando las atribuciones que el máximo ordenamiento jurídico contiene las remite al gobierno Federal, dejando así a los estados realizar facultades propias; teniendo así que los estados de la República podrán “legislar y aplicar sus leyes”¹⁰.

Por lo que respecta a los municipios, estos también son regulados por la Constitución General en su artículo 115 y siguientes, compartiendo normatividad con las facultades estatales.

El marco legal del financiamiento, en cuanto a leyes federales y estatales para el Estado de México, en concreto se tiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (sin olvidar el Código Fiscal de la Federación), preponderantemente. Por lo anterior, es preciso introducirnos en el tema base del presente trabajo: el financiamiento del Estado de México, sus municipios y su codificación.

Transición hacia un Código Financiero tipo: reingeniería financiera y jurídica

Como se ha venido señalando, la implementación de políticas se basan en aspectos teóricos y doctrinarios, para así entender lo que pretendemos analizar (el Código Financiero del Estado de México y Municipios); por ello, debemos abordar los sustentos legales, políticos y hasta sociales.

Señalamos que la base jurídica estaba en la Constitución Política General (arts. 31, 115 y 124); la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y es esta última donde se refuerza el principio de contribución en el artículo 27 de la misma que dice: ... “Son

¹⁰ Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*. México, INAP- CONACYT, 1985. pp. 42,43.

deberes de los vecinos del Estado: ... II) Contribuir para los gastos públicos del Estado y de los municipios donde residan o realicen actividades gravables, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según lo establecido por la Constitución Federal...”

Respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en su artículo 24 fracción II), faculta a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de México a “Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, que correspondan al Estado; y las contribuciones federales y municipales en términos de los convenios suscritos...” así también ejercer sus facultades en materia financiera, respecto de los citados convenios fiscales con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos municipales (fracción IV). En otras fracciones también se abordan facultades en el mismo tenor.

En la misma Constitución local se establece para los municipios la facultad de administrar su hacienda pública y los ingresos que cada uno de ellos perciba (art. 125); y en el Título Sexto se contempla la administración y vigilancia de los recursos públicos (art. 129), considerando que estos se forman -en una parte- de los ingresos que se reciben por concepto de cargas tributarias estatales y municipales.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus numerales 31 fracciones II y VIII, aborda las facultades de los ayuntamientos en materia financiera y relativas a la “administración de contribuciones fiscales”, y de su hacienda municipal; en los Capítulos Segundo y Tercero del Título IV, relativo al régimen administrativo municipal, se abordan las funciones de la Tesorería y de la Hacienda Municipal.

También existe financieramente la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1999, donde en catorce artículos desglosa los ingresos provenientes del ejercicio fiscal actual; las facultades de los Ayuntamientos y algunas otras disposiciones de carácter fiscal.

Lo propio se especifica en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1999.

Uno de los ordenamientos que indirectamente se integran a esta legislación financiera para el Estado de México, lo es el presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1999, donde se estatuyen los parámetros de financiamiento y los rubros que lo integran. Claro que de acuerdo a las capacidades de gobierno estatal y municipios en materia de ingresos¹¹.

El anterior desglose de las principales leyes que norman el financiamiento y que son previos al Código Financiero del Estado de México y Municipios, se hace necesario señalarlo. Ahora bien, específicamente de este último diremos que las reformas municipales se han venido dando para que los municipios puedan tener más autonomía administrativa y que se finquen más y mejores resultados estructurales. Esto no es novedoso, ya que dichas reformas se dan desde los ámbitos federal (con el art. 115^o Constitucional) hasta en el local, como es el caso que nos ocupa.¹²

En relación al Código Financiero del Estado de México y Municipios, vamos a explicar por qué consideramos que forma parte de una nueva estrategia jurídica y financiera por parte del Gobierno de César Camacho Quiroz; novedosa en tanto a que es sabido que en el foro jurídico -al menos entre algunos actores- se ha considerado sintetizar nuestro sistema jurídico en varias leyes, pretendiendo hacer una codificación tipo¹³.

¹¹ *Prontuario de Legislación Fiscal 1999*. Toluca, Gobierno del Estado de México, 1999.

¹² Díaz Garibay, Felipe, "La Reforma Municipal, base del cambio estructural", en *Cuadernos de Política y Administración Pública*, No. 33. México, IPONAP. p. 53; Olmedo Carranza, Raúl, "El Municipio en el año 2000", en *Cuadernos de Política y Administración Pública*. pp. 68-70.

¹³ *Exposición de Motivos del C. Gobernador del Estado de México César Camacho Quiroz, respecto del Código Financiero del Estado de México y Municipios*. Toluca, Gobierno del Estado de México, 1998. pp. 1,4,6.

Desde tiempos del presidente Plutarco Elías Calles, que pretendió hacer un Código Civil tipo (e incluso su megalomanía llegó al grado de querer emular a Napoleón I, llamándole “Código Plutarco”), hasta hoy día se tiene la exigencia y deseo de no tener un gobierno con demasiadas leyes. Esta necesidad y el conocimiento de la burocratización (entre otros factores) motivaron al gobierno de César Camacho Quiroz a elaborar este Código:

“Ante la multiplicidad de leyes que necesitan actualizarse, se decidió por la codificación, porque ésta nos permite la unidad y la sistematización de las instituciones y de los principios jurídicos en un sólo cuerpo legislativo en el que todas las normas que se refieren a las finanzas públicas del Estado y los municipios queden comprendidas, lo que permitirá una mayor certeza jurídica y un más fácil manejo de la ley”.

Así podemos afirmar que se trata de un modismo muy posmoderno, acorde con las nuevas dinámicas jurídicas que las exigencias sociales presentan. Hoy día, sabemos que la globalización y los nuevos esquemas de participación internacional han dejado sus huellas en naciones que directa o indirectamente están ligadas a las naciones hegemónicas; así, nuestro país no es ajeno a los cambios estructurales y de fondo que se han iniciado. El gobierno mexiquense en su preocupación por acelerar y dinamizar este proceso de financiamiento ha logrado un modelo, un estándar *ad hoc* a las circunstancias, combatiendo con ello lo poco expedito y la obsolescencia jurídica, que produce el tener un sistema jurídico dilatado, lo cual implicaba normas jurídicas que iban desde el régimen catastral, las Aportaciones de mejoras, hasta la legislación de Coordinación Fiscal del Estado, lo cual yuxtaponía y alteraba el orden jurídico y administrativo.

El haber hecho posible la compactación de las diferentes leyes y normas jurídicas que se venían aplicando en forma regular en el financiamiento del estado y municipios, es resultado de una estrategia que consideramos como de reingeniería; como una parte dinámica dentro de los procesos administrativos y jurídicos de la *cosa pública*, hoy de moda.

En el Título Primero (Disposiciones Preliminares) del Código Financiero del Estado de México, se fijan reglas generales y el objeto del ordenamiento, y la conceptualización de las acciones financieras. En el Título Segundo (Principios Fiscales), se establecen los sujetos, las cargas tributarias y otros aspectos como las exenciones; así como los derechos y obligaciones de los sujetos fiscales.

En los Títulos relativos a los ingresos y en qué consisten éstos (Tercero y Cuatro), así como su división en estatales y municipales, se hace la identificación y las respectivas definiciones.

El Catastro (Título Quinto) es una figura importante para la recaudación de los ingresos municipales y el financiamiento estatal. El Título Sexto estatuye a las Aportaciones de Mejoras; define a los sujetos y el objeto que tiene esta carga; asimismo, se conocen los procedimientos para aplicar esta contribución.

El Título Séptimo, de la Deuda Pública, un elemento propio de la hacienda municipal y estatal, y en general de todo gobierno. Se define ésta, cómo se integra, las autoridades de la materia, y los procedimientos para contratación crediticia o financiera y quiénes participan en ella.

Lo relativo al sistema estatal y municipal (en cuanto a su coordinación y convivencia práctica) de planeación y presupuestación de Egresos, se encuentra en el Título Noveno, siendo esta una de las herramientas de toda administración.

La Tesorería y la Contabilidad gubernamental son básicas: la primera fija las reglas para la recaudación, administración y custodia de los recursos (fondos, valores y demás insumos monetarios y crediticios); la segunda, se relaciona con lo que se conoce como Cuenta Pública. De estos tópicos hablan los Títulos Décimo y Décimo Primero.

Como en todo acto público de gobierno, se prevé la posible infracción a lo establecido por las disposiciones administrativas y en tal situación

se establecen ciertas sanciones. Así tenemos que las infracciones serán en especial de los sujetos pasivos de la relación fiscal y de otros individuos.

Como se podrá comprender, el presente Código Financiero es muy extenso (364 artículos de doce Títulos y nueve transitorios), pero en él se unifican criterios y principios que las leyes que abrogó dispersaban creando zozobra e incertidumbre jurídica, administrativa y financiera propiamente dicha. Esta política de dinamismo jurídico la hemos considerado como parte de una reingeniería jurídica y financiera por parte del gobierno de César Camacho Quiroz.

Para mejor comprenderlo haremos algunos análisis. Se dijo que el Código Tipo es una necesidad que a nivel federal se ha venido manejando sin que se haya logrado, salvo en algunos casos como el Código Fiscal de la Federación, el Código de Comercio, etc., empero en una administración local resulta novedoso. Se podría pretender que nuestro código pueda ser emulado por otras entidades federativas y allí radicaría esta tipicidad, sin embargo, los factores que se involucran para cada entidad suelen ser muy diferentes. Sirva de ejemplo una entidad altamente industrializada como la de Nuevo León, en comparación con alguna entidad sureña (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, etc.). Las características son distintas y mucho más si de materia financiera se trata.

La reingeniería, posiblemente suene preponderantemente a aspectos técnicos y/o tecnológicos, pero no es así; se ha familiarizado y puesto en práctica esta herramienta tanto en la iniciativa privada como en algunos gobiernos. Así, se viene haciendo reingeniería desde 1982 y significa “modificar de forma radical y profunda sus procesos económicos, políticos, sociales y hasta mentales. Creando así paradigmas más cercanos a lo que implica una sociedad moderna y urbana; libre y democrática, lo cual requiere que el líder, o la persona más alta en la pirámide..., se decida o pronuncie por el cambio y lo imponga al resto del equipo o de la nación”; en nuestro caso, para el Estado de México. Este esquema de participación ha dado resultados

en la iniciativa privada y en el sector empresarial de inversión extranjera y ello hace pensar inmediatamente que se trata de uno de los tantos mecanismos que han desarrollado las tecnocracias.¹⁴

Tenemos así que los cambios -de acuerdo con la reingeniería- de carácter legal deben darse en dos sentidos: de abajo hacia arriba, con la participación de todos los entes sociales; y de arriba hacia abajo, con la batuta y liderazgo del elemento guía: el gobierno. Por lo que sí fue posible aglutinar en un sólo cuerpo jurídico una cantidad de leyes financieras, como lo es el caso del Código Financiero del Estado de México y Municipios, entonces el cambio puede darse desde el mayor orden jurídico jerárquico conocido: la Constitución General de la República.¹⁵

La reingeniería fue aplicada en esta importante reforma fiscal en el Estado de México por lo señalado con antelación en la misma Exposición de Motivos del gobernador y porque se enfocan algunos puntos a dicha forma.

De acuerdo con esto existen fundamentos para hablar de la aplicación de la modernización jurídica (reingeniería) de la función fiscal del Estado de México y municipios, de acuerdo a lo que se señala en la reingeniería a fin de llevar a cabo un buen proyecto:

- 1.- Hay que iniciar de Cero. Existe la consigna de reconocer que lo anteriormente realizado está mal hecho, si se toman en consideración los resultados obtenidos. Este fundamento se reconoce en la misma Exposición de Motivos de la Reforma.
- 2.- Consiste en llevar a cabo cambios radicales y espectaculares. En sí el hecho de tener en un sólo código las más importantes normas

¹⁴ Cfr. "La Reingeniería en México", en *Carpeta Púrpura*, núm. 260. México, 13 feb. 1998. pp. 1, 2.

¹⁵ Saldaña, Adalberto. "Nueva Constitución", en *Carpeta Política*, núm. 54. México, 10 abril 1998.

jurídicas fiscales y que incluyan al ámbito estatal y al municipal, es novedoso.

3.- Está enfocada a procesos.- Se rompe con el esquema de la división del trabajo y la departamentalización; o la división operacional: es decir, estos esquemas ya no funcionan. En el caso del Código Financiero, la integración de las esferas de recaudación en una sola norma legal, así como el abrogar otras leyes que resultan obsoletas es piedra angular de la reforma.

4.- “Tiene una visión holística”. Aquí se observa a “todos los procesos desde una perspectiva integral. Ve el todo y no las partes. Tiene una perspectiva global”. El punto es fielmente expresado en la configuración del Código. Por su estructura capitular se denota esta generalidad, esta globalidad.

5.- “Es enemiga de la especialización”. Como se contempla la disminución de las leyes, eso genera que no hubiera diferentes materias de fiscalización (Catastro, Mejoras, etc.); si no que el Código Financiero es un todo en sí.

6.- Existe un principio de incertidumbre. Se basa en la intuición y tener un beneficio o margen de incertidumbre con lo cual se podrá manejar otras estrategias: hay que ser tolerante. En el Código se aprecia que por ejemplo desaparece la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de México, con la certeza de que no es primordial y que puede ser reemplazada por otros órganos o mecanismo como el Sistema de Coordinación Hacendaria, existiendo la incertidumbre de la eficacia del mismo, ya que se pretende que sea mejor en corto plazo.

7.- Principio de “destrucción creativa” (sic). Parte de la idea de que lo anterior ya no funciona y debe ser destruido. Este fundamento fue el *leit motiv* de la reforma planteada por el gobernador (Cfr. Exposición de Motivos, p.1).

8.- No existe un modelo preestablecido. No existe el modelo o un modelo a emular; o bien no existen estándares. En el caso del Código Financiero, no se plantea la idea de que haya existido un planteamiento a emular, por lo tanto aquí radica su carácter novel.

9.- “Lo más importante es un cambio de mentalidad o de enfoque”.¹⁶ Se debe pensar en procesos integrales y no en tareas aisladas. Asimismo, el Código Financiero recoge varios procesos que están enfocados a la estructuración coordinada de la recaudación financiera y el fortalecimiento administrativo de la función fiscal del estado mismo y los municipios que lo integran.

10.- Inicialmente debe darse de arriba hacia abajo. En el caso que nos ocupa, el mismo titular del Ejecutivo estatal menciona las múltiples razones para tan favorable cambio jurídico en materia financiera local.

11.- Se requiere un impulso inverso, es decir de abajo hacia arriba. Esto se vislumbra en el sentido de que son los municipios los elementos básicos de esa situación, ya que es en ellos donde radica la esencia de participación directa con el gobernado -contribuyente (sujeto activo).

12.- Y si no existe el pleno convencimiento de que se está actuando conforme a lo diseñado, es mejor no llevarla a cabo. Precisamente este es uno de los factores y no variable que motivaron al Ejecutivo estatal a impulsarlos.¹⁷

Resumiendo. La creación y promulgación de este Código es muy importante, ya que dejará un precedente jurídico y además -quiérase o no- denota que los gobiernos se están modernizando y para ello se ven precisados al auxilio de herramientas tan técnicas como la reingeniería. La interrogante sería: ¿realmente funcionará en ámbitos tan sofisticados como las cuestiones jurídicas y fiscales?

¹⁶ “Los 13 conceptos fundamentales de la Reingeniería”, en *Carpeta Púrpura*, núm. 263. México, 27 Marzo 1998. p.11.

¹⁷ *Ibidem*.

Consideraciones finales

El tema de los ingresos de todo gobierno no deja de ser de gran interés para aquellos que los aplican, los diseñan o los estudian, ya que depura y hace más concretos los proyectos de gobierno, con el afán de lograr mayor eficiencia y eficacia gubernamental.

Los ingresos son los relativos al fisco, a la hacienda pública, y por ello nos debemos remitir a conocer qué se entiende por ésta y qué debemos considerar como las cargas o contribuciones fiscales, desde ámbitos que van de lo doctrinal y teórico hasta lo pragmático.

Los impuestos son la contribución por excelencia y por lo mismo es de suma importancia allegarse de recursos, por lo que respecta al Estado en sus tres esferas de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

La legalidad y legitimidad del cobro del Estado (en sus tres ámbitos) de las contribuciones respectivas a los gobernados se origina en los mismos preceptos jurídicos que le dan forma y razón de ser a dicha actividad recaudatoria.

La exigencia de procesos más dinámicos ha obligado a los gobiernos, como el del Estado de México, a crear las condiciones más óptimas para la recaudación fiscal en procesos más expeditos y certeros; creando con ello mejores leyes con un alto grado de objetividad, aunque para ello se recurran a nuevos paradigmas en las tareas de la *cosa pública*.

Sólo el tiempo y la práctica financiera podrá decir si estas medidas son acertadas o no; si fueron tomadas y estructuradas en el momento preciso y si sus resultados son en beneficio sobre todo del bien colectivo, como filosófica y humanísticamente (teleológicamente) se concibió.

REVISTA IAPEM NO. 43, se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2000, en los Talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en: Pedro Cortés No. 402, Tels. 214-01-86/214-29-20/214-44-08, Col. Santa Bárbara, Toluca, México, C.P. 50050. El tiraje fue de 1,000 ejemplares.